

DECISIO



Het Nationaal Groeifonds



Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Tussentijdse evaluatie Nationaal Groeifonds

Eindrapportage

Amsterdam, 10 november 2023

DECISIO

TITEL

Tussentijdse evaluatie Nationaal Groeifonds

DATUM

10 november 2023

STATUS RAPPORT

Eindrapportage

OPDRACHTGEVER

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

PROJECTTEAM DECISIO

Daan van Gent

Jaap Broer

Menno de Pater

Pim van der Zwet

PROJECTTEAM KPLUSV

Edwin Netjes

PROJECTTEAM TWYNSTRAGUDDE

Jaap Groenendijk

Jos Kalfsbeek

CONTACTGEGEVENS DECISIO | ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

Valkenburgerstraat 212

1011 ND Amsterdam

T 020 – 67 00 562

E info@decisio.nl

I www.decisio.nl

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	i
S1. Inrichting en organisatie NGF	i
S2. Conclusies inrichting en functioneren NGF	iii
S3. Aanbevelingen tot verbeterde inrichting NGF	vi
1. Inleiding	1
2. Beleidsreconstructie NGF	5
2.1 Totstandkoming van het NGF	5
2.2 Inrichting NGF	8
2.3 Ontwikkelingen in inrichting NGF	16
2.4 Rollen en verantwoordelijkheden van/rond het NGF	18
2.5 Enkele constatering t.a.v. beoogde inrichting	22
3. Overzicht van voorstellen, middelen en criteria	24
4. Proces van voorstelontwikkeling	33
4.1 Het indieningsproces	33
4.2 Bekendheid en toegankelijkheid van het NGF	41
4.3 Conclusies voorstelontwikkeling	48
5. Beoordelingsproces	50
5.1 Adviescommissie	50
5.2 Beoordelingsproces	54
5.3 Ontwikkeling beoordelingscriteria	63
5.4 Uitwerking beoordeling in praktijk	67
5.5 Analyse en conclusies beoordelingsproces	72
6. Uitvoerings- en beheerproces	75
6.1 Proces van besluit tot uitvoering	75
6.2 Monitoring en evaluatie van projecten	79
6.3 Conclusies uitvoerings- en beheerproces	84
7. Beschouwing / overige vragen	87
7.1 Beschouwing op inrichting van de NGF-organisatie	87

DECISIO

7.2	Analyse rollen, verantwoordelijkheden en stakeholders	89
7.3	Rol NGF in speelveld investeringsinstrumentarium	92
7.4	Geleerde lessen FES	95
8.	Conclusies en aanbevelingen	98
8.1	Voorstelontwikkeling	98
8.2	Beoordelingsproces	100
8.3	Uitvoering en beheer	102
8.4	Overige punten	103
8.5	Aanbevelingen	105
	Bijlage 1. Gebruikte bronnen	107
	Literatuuroverzicht	107
	Gevoerde gesprekken	107
	Bijlage 2. Onderzoeksvragen tussentijdse evaluatie NGF	109
	Bijlage 3. Resultaten enquête	112
	Bijlage 4. Vragenlijst enquête tussenevaluatie NGF	125
	Betrokkenen bij toegewezen projecten	127
	Penvoerders van afgewezen projecten	135
	Geïnteresseerden die uiteindelijk niet hebben ingediend	141

Managementsamenvatting

Tussentijdse evaluatie Nationaal Groeifonds

Het in 2021 opgerichte Nationaal Groeifonds (NGF) heeft als doel om het duurzaam verdienvermogen van Nederland te vergroten. Bij de start van het NGF is afgesproken om periodiek te evalueren. Het voorliggende rapport doet verslag van de eerste (tussentijdse) evaluatie met een focus op de inrichting van het NGF. De evaluatie is in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) uitgevoerd door Decisio in samenwerking met KplusV en TwynstraGudde.

Focus van de evaluatie is de governance

Bij aanvang van het NGF is afgesproken om twee jaar na oprichting een tussentijdse evaluatie uit te voeren met bijzonder aandacht voor de governance van het fonds. Met governance wordt in deze evaluatie bedoeld op de inrichting en het functioneren van het NGF. De centrale onderzoeksvraag van deze tussentijdse evaluatie is – in lijn met deze definitie – *of het NGF rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is ingericht en functioneert, opdat de middelen rechtmatig, doeltreffend en doelmatig worden besteed*. In de evaluatie is gekeken naar verschillende onderdelen van deze inrichting, namelijk de fasen van voorstelontwikkeling, beoordeling, uitvoering en beheer. Daarnaast is een aantal aanvullende vragen beantwoord.

Ten behoeve van de evaluatie is gesproken met circa 75 betrokkenen. Interviews zijn afgenomen met beleidsdirecties die betrokken bij zijn uitvoering van het NGF, met intermediaire organisaties en met departementen en veldpartijen die projectvoorstellen hebben ingediend. Door 76 organisaties is een vragenlijst beantwoord, het gaat veelal om partijen die betrokken zijn geweest bij het ontwikkelen, indienen en/of uitvoeren van projecten onder de vlag van het NGF. Daarnaast is uitvoerig deskresearch gepleegd naar beleidsdocumenten, Kamerbrieven, jaarverslagen (van de adviescommissie) en interne documenten.

S1. Inrichting en organisatie NGF

Beoogde inrichting van het NGF

Het NGF heeft een omvang van 20 miljard euro, met als oorspronkelijk doel om in 5 rondes van elk 4 miljard euro projecten op het gebied van Kennisontwikkeling, Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie (OO&I) en Infrastructuur te financieren. Tot dusverre is in drie rondes (bekendmaking beoordeling ronde 3 vond op 30 juni 2023 plaats) het grootste deel van de beschikbare middelen (voorwaardelijk) gehonoreerd of gereserveerd: 11,9 van de 12 miljard euro (het gaat hier om het

budget dat voor de eerste drie rondes beschikbaar was). Een deel van de NGF-middelen (ongeveer 1,6 miljard euro) heeft een andere bestemming gekregen, bijvoorbeeld doordat een deel is overgeheveld naar het Mobiliteitsfonds¹. In oktober 2023 is bekend geworden dat 1,2 miljard euro van het nog resterende budget voor het NGF wordt aangewend om niet-gederfde inkomsten uit accijnzen voor benzine, diesel en LPG te dekken².

Belangrijke aspecten in de inrichting van het NGF zijn het stabiele jaarlijkse budget dat is gereserveerd voor besteding via een departementale route (ministeries kunnen – samen met veldpartijen – projecten voorbereiden en indienen bij het NGF, na toekenning van middelen is het betreffende departement verantwoordelijk voor de uitvoering van het project) en subsidieroute (veldpartijen kunnen rechtstreeks bij het NGF subsidie aanvragen voor uitvoering van een project; dit is mogelijk vanaf ronde 3). Middelen voor projecten kunnen aangevraagd worden op de drie eerder genoemde pijlers (Kennisonwikkeling, OO&I en Infrastructuur; de pijler Infrastructuur is vanaf ronde 2 komen te vervallen). De beschikbare middelen voor OO&I en kennisontwikkelingen worden 'geoormerkt' door inrichting van het begrotingsfonds NGF (dit is geregeld in de *Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds* die op 1 augustus 2022 in werking trad³), voor besteding van middelen zijn principeafspraken gemaakt over de verdeling over de pijlers en routes, maar hier mag vanaf worden geweken. Op die manier wordt getracht het risico op 'geld zoekt project' zoveel mogelijk terug te dringen.

Een onafhankelijke adviescommissie (op afstand van de politiek) beoordeelt en adviseert de fondsbeheerders (MEZK en MFIN) over toekenning van middelen aan projecten. De fondsbeheerders leggen het advies voor aan de Ministerraad. De adviescommissie speelt ook een rol bij het bijhouden van de voortgang van projecten. De insteek van het NGF is dat middelen worden verstrekt aan voorstellen die niet structureel van aard zijn én additioneel op publieke en private investeringen.

Organisatie NGF

Het NGF is zo georganiseerd dat de Ministerraad uiteindelijk verantwoordelijk is voor besluitvorming over het al dan niet toekennen van middelen via de departementale route. De Tweede en Eerste Kamer hebben daarbij budgetrecht, waarmee zij formeel nog tegen het besluit van de Ministerraad in kunnen gaan. De

¹ Tegenover een deel van dit bedrag staan overigens loon- en prijsbijstellingen. Het overzicht is opgenomen in deze kamerbrief: [Antwoorden op Kamervragen over suppletoire begroting Prinsiesdag 2023 NGF | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

² Zie: [Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten \(Belastingplan 2024\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

³ Per 1 januari 2023 was er vervolgens de eerste fondsbegroting.

besluitvorming wordt door de fondsbeheerders (ministeries van EZK en Financiën) van het NGF voorbereid op (zwaarwegend) advies van de adviescommissie NGF. De adviescommissie wordt ambtelijk ondersteund door de directie Nationaal Groeifonds die bij het ministerie van EZK is ondergebracht. De adviescommissie laat zich daarbij vast adviseren door het CPB en meer flexibel door een groot aantal experts die kennis hebben op specifieke onderwerpen.

Sinds de derde ronde bestaat er een departementale route en een subsidieroute

Via de departementale route bereiden vakdepartementen de investeringsvoorstellen voor. De departementen zijn ook verantwoordelijk voor het (laten) uitvoeren van deze projecten. Zij doen dit samen met een breed palet aan 'veldpartijen' (bestaande uit kennis- en onderwijsinstellingen, TO2's, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en uiteraard het bedrijfsleven). Sinds de derde ronde bestaat de subsidieroute. Via deze route kunnen veldpartijen rechtstreeks investeringsvoorstellen indienen bij het NGF.

S2. Conclusies inrichting en functioneren NGF

Het NGF is ingericht op het krijgen van kwalitatief sterke voorstellen die bijdragen aan de gestelde doelen

We kunnen overall concluderen dat het grootste deel van de inrichting, de meeste afspraken en handreikingen/werkwijzers van het NGF erop gericht zijn om voorstellen te krijgen die bijdragen aan het doel om het duurzaam verdienvermogen van Nederland te vergroten. Diverse van de eerder genoemde uitgangspunten functioneren zoals beoogd. Het fonds is in korte tijd opgezet; we zien daarbij dat gaandeweg is geleerd en dat aanpassingen zijn gedaan die ten goede zijn gekomen aan het functioneren van het NGF. Voorbeelden hiervan zijn de scherpere focus op Kennisontwikkeling en OO&I door het vervallen van Infrastructuur, het toevoegen van de subsidieroute (hoewel deze nog niet geheel naar behoren werkt, zorgt dit wel voor de beoogde directe toegang tot het fonds voor veldpartijen) en het verder uitkristalliseren van de doelen van het fonds, met een bijhorende operationalisering van het analysekader waarop projecten bij indienen worden beoordeeld.

Fase van voorstelontwikkeling

Het uitgangspunt is dat ieder departement voorstellen kan indienen bij het NGF via de departementale route. Voor die route kunnen veldpartijen ideeën aandragen bij departementen, departementen kunnen ook zelf voorstellen ontwikkelen. Het is aan departementen zelf om een afweging te maken welke voorstellen zij indient bij het NGF. Veldpartijen kunnen ook rechtstreeks projecten indienen via de subsidieroute. Het is in de fase van voorstelontwikkeling mogelijk om een quickscan analyse via RVO aan te vragen; daarmee kunnen potentiële indieners feedback

krijgen op de eerste outline van hun voorstel. Projecten via de departementale route worden rechtstreeks ingediend bij de Directie NGF. Projecten voor de subsidieroute worden bij RVO ingediend, die toetst op volledigheid, minimumcriteria en enkele overige afwijzingsgronden die in de subsidieregeling NGF staan opgenomen en biedt projecten daarna namens de minister van EZK aan de adviescommissie NGF aan ter advies en beoordeling.

We constateren op basis van de gevoerde gesprekken en uitkomsten van de enquête dat ronde 1 echt een pilotronde was, waarin het proces van voorstelontwikkeling voor alle partijen nog niet geheel duidelijk was. In ronde 2 en 3 was die duidelijkheid er al meer, de ervaringen met deze ronden zijn positiever. Wel blijven er kritische geluiden door de grote tijdsdruk, onduidelijkheden in het proces en (de ontwikkeling van) het analysekader van de adviescommissie. Dit leerproces zorgde voor extra kosten voor analyses die niet zijn gebruikt en het soms ontbreken van essentiële elementen in voorstellen. Indieners ervaren de samenwerking met de departementen redelijk tot goed, waarbij de wijze waarop departementen voorstellen selecteren en samenwerking aangaan met veldpartijen niet altijd als systematisch en transparant wordt ervaren. Departementen moesten voor een deel het wiel zelf uitvinden, hetgeen het indieningsproces minder effectief en efficiënt maakte.

De mensuren en out-of-pocketkosten die partijen moeten maken om tot een sterk en gedragen voorstel te komen lopen uiteen en zijn vaak aanzienlijk. Desondanks vinden veel voorstelindieners de kosten in verhouding met de toegekende subsidies die ook aanzienlijk zijn met gemiddeld 500 miljoen euro per voorstel.

Subsidieroute

Per 1 januari 2023 is de Tijdelijke Wet Nationaal Groeifonds van kracht, daarin is geregeld dat het NGF een begrotingsfonds is. Daarnaast is in deze wet ook de subsidieroute geregeld, waarmee ook bedrijven, kennisinstellingen en andere veldpartijen rechtstreeks voorstellen kunnen indienen. Op voorhand was voor deze zogeheten subsidieroute evenveel budget gereserveerd als voor de departementale route (allebei 2 miljard euro); de toekenningen aan voorstellen in de derde ronde in de subsidieroute is met 168 miljoen euro daarmee aanzienlijk lager dan in de departementale route (waar ongeveer 3,7 miljard aan is toegekend). De subsidieroute kent niet de mogelijkheden van een voorwaardelijke toekenning of een reservering. Om die reden moet bij indiening van een voorstel het voorstel volledig uitgewerkt zijn. Dit zorgt voor een ongelijk speelveld in vergelijking met de departementale route (waar voorstellen ook een voorwaardelijke toekenning of reservering kunnen krijgen, waarmee het voorstel ook na indiening nog aangepast kan worden), met als gevolg minder bij de criteria passende voorstellen en meer

afwijzingen. Bijkomend risico is dat veldpartijen minder genegen zullen zijn om via de subsidieroute voorstellen in te dienen. Het voordeel van de subsidieroute is dat na toekenning niet gewacht hoeft te worden op parlementaire goedkeuring en consortia daarom direct aan de slag kunnen met de uitvoering van het project/programma.

De subsidieroute is opgezet zodat ook bedrijven, kennisinstellingen en andere partijen zonder departementale bemoeienis voorstellen konden indienen. Bij elf van de twaalf door de adviescommissie beoordeelde voorstellen in de subsidieroute was het bedrijfsleven (private partijen) betrokken. De ondergrens van 30 miljoen euro voor voorstellen is voor MKB-bedrijven een hoge drempel om als trekker op te treden. De aantakking van het MKB is met name door deelname aan consortia in de fase van voorstelindiening en later, als programma's gaan lopen, door het beschikbaar komen van extra gelden en door betrokkenheid bij projecten als toeleverancier. Regionale spreiding is geen criterium bij de voorstelbeoordeling, de adviescommissie beschouwt dit op portefeuilleniveau. In ronde 3 constateert de adviescommissie dat voor de meeste voorstellen geldt dat die een landelijke uitrol beogen of dat nog niet bekend is waar de baten zullen neerslaan.

Adviescommissie

De adviescommissie, ondersteund door de directie NGF (stafdirectie), heeft een bepalende, onafhankelijke en proactieve rol in de communicatie over het NGF en hoe zij voorstellen beoordeelt. Vrijwel alle betrokken partijen zijn positief over de keuze voor een adviescommissie en de wijze waarop de commissie uitvoering geeft aan haar opdracht. Echter, de beoordeling is echter geen exacte wetenschap; het gaat om complexe, omvangrijke lange-termijnvoorstellen en hoewel de beoordeling stoelt op een helder analysekader en beoordelingsproces, is de beoordeling grotendeels gebaseerd op het expertoordeel van deskundigen die worden betrokken in dit proces (experts en leden adviescommissie). Het zorgt bij sommige betrokken indieners (van zowel toegewezen als niet-toegewezen voorstellen) voor onduidelijkheid over waar de adviescommissie haar oordeel precies op baseert, zeker als veel tijd en moeite is gestoken in een voorstel dat niet wordt toegekend, is de teleurstelling en de kritiek soms groot. In aanloop naar ronde 3 heeft de adviescommissie de (maatschappelijke) thema's waarop zij voorstellen wil zien benoemd en zijn de beoordelingscriteria verder uitgekristalliseerd. Heldere communicatie blijft hoe dan ook geboden.

Fase van uitvoering en beheer

Het proces van kabinetsbesluit tot start uitvoering van NGF-projecten wordt als complex ervaren. Staatssteunregels en besluitvormings- en begrotingstrajecten zorgen ervoor dat de uitvoering – waaronder het beschikbaar komen van

toegekende middelen – in veel gevallen minder snel op gang komt dan gewenst. Dit proces kan en zal ook efficiënter en sneller gaan verlopen naarmate departementen meer ervaring opdoen met het uitvoeren van projecten. Op dit moment speelt consortia (inclusief de inhoudelijk projectverantwoordelijken vanuit de departementen) vooral parten dat zij van te voren niet goed op de hoogte zijn van hoe dit proces is ingericht en wat erbij komt kijken om het proces op een goede manier in te richten.

Bij start uitvoering worden projectspecifieke en projectoverstijgende afspraken gemaakt over onder meer KPI's op output (activiteiten) en outcome/impact (bijdrage aan vermogen) niveau. Voor veel partijen zijn deze afspraken duidelijk, maar is het nog minder duidelijk wie waarvoor precies verantwoordelijk is in het geheel van beheer, monitoring en evalueren van NGF-projecten en de NGF-portefeuille. De betrokkenen (fondsbeheerders, adviescommissie, departementen, RVO) zijn nu in gesprek over de aanpak van de monitoring en de evaluatie, waarbij goede beslisinformatie van belang is maar ook oog moet zijn voor de lasten die dat voor de subsidiënten met zich meebrengt.

Lessen FES

Op verschillende manieren is rekening gehouden met de lessen van het FES. De instelling van de onafhankelijke adviescommissie met een sleutelrol in de beoordeling om de (politieke) lobby op afstand te houden, springt daarvan het meest in het oog. Ook het zorgen voor voorspelbaarheid van budgetten en indieningsrondes is doorgevoerd. Daarbij is de rol van departementen in de departementale route in principe duidelijk voor de betrokken partijen, hoewel die per departement verschilt. Wel is het zo dat departementen ook in het NGF voor zowel proces als inhoud verantwoordelijk zijn, terwijl dit juist wel een van de kritiekpunten was in de evaluatie van het FES. Het FES-leerpunt om een dubbele beoordeling door een expertcommissie en het CPB te voorkomen, heeft in de tweede ronde van het NGF tot een aangepaste rol voor het CPB geleid, namelijk puur adviserend en complementair aan de adviescommissie.

S3. Aanbevelingen tot verbeterde inrichting NGF

Aanbevelingen

De tussentijdse evaluatie leidt tot een aantal aanbevelingen in de fase van voorstelontwikkeling. Het gaat om een meer faciliterende en organiserende rol van EZK als fondsbeheerder, het zorgen voor een gelijk speelveld tussen de departementale en subsidieroute en het aanbrengen van meer tijd tussen de rondes. In de fase van uitvoering bevelen we aan om meer duidelijkheid te creëren door meer en beter te communiceren over de mogelijkheden om projectmiddelen

DECISIO

op een goede manier bij de juiste (uitvoerende) partijen te krijgen (bijvoorbeeld door opgedane ervaringen te delen), dit kan mogelijk ook de snelheid van uitvoering bevorderen. Tot slot is het ook zaak om helder te communiceren hoe, door wie en op welk niveau het NGF als geheel en individuele NGF-projecten worden gemonitord en geëvalueerd.

1. Inleiding

Het Nationaal Groeifonds

Op 1 januari 2021 is het Nationaal Groeifonds (NGF) opgericht. Het NGF omvat in totaal 20 miljard euro voor investeringen in kennisontwikkeling en onderzoek, ontwikkeling en innovatie⁴. Het bovenliggende doel van het NGF is het vergroten van het duurzaam verdienvermogen van Nederland op de lange termijn. In vijf rondes in de periode 2021 – 2025 konden/kunnen voorstellen worden ingediend. Inmiddels zijn de processen voor het ontwikkelen en beoordelen van de eerste drie investeringsrondes volledig uitgevoerd. De uitvoering van (deels) gehonoreerde projecten uit de eerste en tweede ronde loopt of is in voorbereiding.



Het NGF is bij de opzet ingericht als een niet-departementale begroting en sinds de derde ronde als een bij wet verankerd begrotingsfonds⁵ zodat het Rijk de ontvangsten en uitgaven voor een specifiek doel afzonderlijk kan beheren. De formele instelling van het NGF is geregeld in de *Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds*⁶.

Doelstellingen Nationaal Groeifonds

Het belangrijkste operationele doel van het NGF is in de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds als volgt geformuleerd: “Het fonds heeft als doel het beschikbaar stellen van financiële middelen om het duurzaam verdienvermogen te vergroten door het doen van investeringen, op het gebied van 1) kennisontwikkeling en 2) onderzoek, ontwikkeling en innovatie.”

Het vergroten van het duurzaam verdienvermogen van Nederland is het belangrijkste doel van het NGF. In de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds staat ‘duurzaam verdienvermogen’ als volgt geoperationaliseerd: “het bruto binnenlands product dat Nederland op de lange termijn op structurele basis kan genereren, met

⁴ Bij aanvang van het NGF was het ook mogelijk om op het terrein van infrastructuur investeringsvoorstellen te doen, met het nieuwe regeerakkoord in 2022 is dit thema komen te vervallen.

⁵ Zie: [wetten.nl - Regeling - Comptabiliteitswet 2016 - BWBR0039429 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Comptabiliteitswet-2016-BWBR0039429-overheid.nl)

⁶ Zie: [wetten.nl - Regeling - Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds - BWBR0046840 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Tijdelijke-wet-Nationaal-Groeifonds-BWBR0046840-overheid.nl)

oog voor een economische, sociale en milieuvriendelijke duurzame toekomst voor de aarde en voor huidige en toekomstige generaties”.

Aanleiding en vraagstelling tussentijdse evaluatie

Bij de oprichting van het NGF is afgesproken om na twee jaar een tussentijdse evaluatie uit te voeren met als doel het functioneren van het NGF te verbeteren (binnen de bestaande wetgeving). Het zwaartepunt ligt bij de ‘governance’ van het NGF, oftewel de inrichting en het functioneren van de organisatie van het fonds.

De centrale onderzoeksvraag van deze tussentijdse evaluatie is *of het NGF rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is ingericht en functioneert, opdat de middelen rechtmatig, doeltreffend en doelmatig worden besteed*.

Om tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag te komen, heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) onderzoeksvragen geformuleerd verdeeld over vier blokken:

1. Het proces van voorstelontwikkeling.
2. Het beoordelingsproces.
3. Het uitvoerings- en beheerproces.
4. Overige vragen over de inrichting en het functioneren van het NGF.

In [bijlage 2](#) is het overzicht van alle onderzoeksvragen per onderdeel opgenomen.

‘Ex durante’-evaluatie

De tussentijdse evaluatie is een ‘ex durante’-evaluatie, oftewel een evaluatie terwijl het NGF nog loopt en zich ontwikkelt. De evaluatie gaat over de periode 2019-begin 2023: van eerste ideeën van het fonds tot en met de fase van voorstelontwikkeling van de derde ronde. Door enige uitloop van de onderzoeksperiode is het mogelijk gebleken ook de beoordeling van de derde ronde mee te nemen. Echter, de voor de evaluatie gevoerde gesprekken en uitgezette enquête zien wel enkel toe op de periode tot en met voorstelontwikkeling derde ronde. Het is vanwege de nog korte looptijd van het fonds te vroeg om de individuele projecten/programma’s en het fonds als geheel inhoudelijk op doeltreffendheid en doelmatigheid te evalueren. Om die reden ligt de focus in de evaluatie op de governance van het NGF: is het fonds zo ingericht dat het rechtmatig, doeltreffend en doelmatig functioneert?

Het trekken van lessen voor de uitvoeringspraktijk staat in de tussenevaluatie centraal, zowel voor de selectie van projecten in de nog aankomende investeringsrondes, als voor het beheer van de reeds toegekende projecten.

Aanpak tussentijdse evaluatie

In de tussentijdse evaluatie hebben we gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethodieken om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen:

- **Deskresearch.** Beleidsdocumenten, Kamerbrieven, jaarverslagen (van de adviescommissie) en interne documenten zijn bestudeerd en gebruikt om een beeld te vormen over de aanleiding en opzet van het NGF. Ook zijn onderzoeken en publicaties van derden (zoals de Algemene Rekenkamer en kennisinstituten) gebruikt in de beantwoording van onderzoeksvragen en als achtergrondinformatie. [Bijlage 1](#) bevat een overzicht met de in het onderzoek betrokken documenten.
- **Interviews.** Er is met 75 betrokkenen gesproken in dertig interviews. De gesprekken zijn gevoerd met beleidsdirecties die betrokken zijn bij de uitvoering van het NGF, met departementen en intermediaire organisaties die als indienende partij fungeren en vaak ook een breder beeld hebben van het speelveld, en met enkele 'veldpartijen' die betrokken waren bij het indienen van projectvoorstellen. Het overzicht van geïnterviewden is opgenomen in [bijlage 1](#).

In het rapport staan op een aantal plaatsen citaten uit de interviews. De citaten zijn niet gekozen omdat ze een weergave zijn van de mening van de onderzoekers maar omdat ze een illustratief en vaker gehoord inzicht bieden in de ervaringen en opvattingen van betrokkenen.

- **Enquête.** Er is een vragenlijst uitgezet onder circa 220 contactpersonen van partijen die interesse hebben getoond in het indienen van een NGF voorstel, partijen die een voorstel hebben ingediend en partijen die een voorstel gehonoreerd hebben gekregen. Organisaties die op enige wijze betrokken zijn (geweest) bij het ontwikkelen van een projectvoorstel en/of uitvoeren van projecten of die op enige wijze interesse hadden in het NGF zijn op die manier bevestigd naar hun ervaringen met het NGF. Uiteindelijk hebben 76 mensen de enquête ingevuld (respons van 35 procent). In [bijlage 3](#) is de vragenlijst opgenomen en zijn de resultaten van de enquête verwerkt. De enquête-uitkomsten zijn niet statistisch representatief voor de gehele populatie van betrokken partijen, maar geven wel een bruikbaar en waardevol kwalitatief beeld van de ervaringen van partijen met de inrichting en het functioneren van het NGF.
- **Begeleidingscommissie.** Tot slot is de onderzoeksopzet, zijn tussentijdse resultaten en concept eindresultaten besproken in een begeleidingscommissie, in bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de organisaties die zitting hadden in de begeleidingscommissie.

DECISIO

Leeswijzer rapportage

Het evaluatierapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een beleidsreconstructie van het NGF: aanleiding, opzet en inrichting NGF. Aansluitend daarop is in hoofdstuk 3 een analyse opgenomen van de ingediende voorstellen kijkend naar onder meer thema's, middelen en criteria. Vervolgens komen de voorstelontwikkeling (hoofdstuk 4), beoordeling (hoofdstuk 5) en uitvoering en beheer van projecten (hoofdstuk 6) aan de orde. In hoofdstuk 7 volgt een beschouwing aan de hand van de overige onderzoeksvragen. Hoofdstuk 8 bevat de conclusies en aanbevelingen van de tussentijdse evaluatie.

2. Beleidsreconstructie NGF

Dit hoofdstuk gaat in op de totstandkoming van het NGF, de inrichting van het fonds en de wijzigingen daarin in de afgelopen jaren. Vervolgens komen de rollen en verantwoordelijkheden van de bij het NGF betrokken partijen aan de orde.

2.1 Totstandkoming van het NGF

Het NGF wordt in 2019 in de *Miljoenennota*⁷ voor het eerst geïntroduceerd. Daarin stelt het kabinet dat het de mogelijkheden gaat onderzoeken “om het verdienvermogen van Nederland op de lange termijn te versterken en of daartoe een investeringsfonds kan worden opgericht”. In die tijd is het ministerie van EZK bezig met het opstellen van “een brede agenda om het duurzame verdienvermogen op de lange termijn te versterken”, waarbij het kabinet stelt dat verschillende financiële en niet-financiële maatregelen worden overwogen. Duidelijk is al wel dat een investeringsfonds daarin een belangrijke pijler is en dat die onder financiële verantwoording van het ministerie van Financiën kan komen te vallen en onder de beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van EZK.

2.1.1 Groeistrategie voor Nederland

De aangekondigde brede agenda verschijnt in december 2019 in de brief aan de Tweede Kamer *Groeistrategie voor Nederland op de lange termijn*⁸. In deze brief van de minister van EZK wordt de aanleiding en urgentie tot het oprichten van een investeringsfonds scherper gesteld. Op basis van economische inzichten en studies van onder meer de OESO en het IMF en ‘gesprekken met toonaangevende economen en andere experts die autoriteit zijn op de determinanten van welvaarts-groei’ wordt geconcludeerd dat “kleine, incrementele stappen niet meer voldoende zijn om te komen tot een substantiële verhoging van de groei”. De minister wil vanuit die constatering inzetten op zes fundamentele thema’s die het verdienvermogen van Nederland kunnen versterken. Deze zijn 1) het opleiden van mensen in het onderwijs en 2) gedurende hun werkzame leven, 3) ervoor zorgen dat iedereen mee kan doen en 4) dat mensen in staat worden gesteld om vernieuwend onderzoek te doen en innovaties te ontwikkelen. Daarbij is 5)

⁷ Formeel ‘Nota over de toestand van ‘s rijks financiën’ genoemd en terug te vinden onder ‘Kamerstuk 35 300, nr. 1’, via: [Kamerstuk 35300, nr. 1 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

⁸ Te vinden via: [Kamerbrief over groeistrategie voor Nederland op de lange termijn | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

bereikbaarheid bepalend voor de samenwerking tussen alle partijen en 6) zijn er drie grote transities⁹ die groeikansen bieden voor een groot deel van de economie.

Onderdeel van de sterkere inzet op deze thema's is het opzetten van een investeringsfonds dat in de Kamerbrief verder handen en voeten krijgt. Dit fonds moet eraan bijdragen dat Nederland zijn doelstellingen op het gebied van investeringen in onderzoek en ontwikkeling (R&D) gaat halen. Nederland loopt hierin achter op de doelstelling om jaarlijks 2,5 procent¹⁰ van het totale bbp in R&D te investeren (publiek en privaat).

Over het fonds schrijft de minister het volgende: "Dit fonds richt zich niet primair op investeringen met een gunstig financieel rendement. Dat is immers de aangelegenheid van private ondernemers en beleggers. Het moet gaan over investeringen die een maatschappelijke meerwaarde hebben, maar dat is op zichzelf nog niet voldoende. Immers, niet elke maatschappelijke meerwaarde draagt ook bij aan het verdienvermogen. Investeringen in het verdienvermogen moeten wezenlijk bijdragen aan het vermogen van Nederland om ook in de toekomst welvaart te genereren".

2.1.2 Kamerbrief Nationaal Groeifonds

Na het verschijnen van de groeistrategie wordt verder gewerkt aan het oprichten van het NGF. In september 2020 wordt de oprichting van het fonds concreet aangekondigd via een gezamenlijke Kamerbrief van de ministers van Financiën en EZK¹¹. In deze brief zijn de uitgangspunten van het NGF verder uitgewerkt, zoals de aanleiding, verschillende investeringsterreinen waarop wordt ingezet, budgettaire aspecten, rol van de onafhankelijke adviescommissie, het toetsingskader en het proces van projectindiening tot uitvoering.

Nadere beschrijving context en aanleiding tot oprichting NGF

In de Kamerbrief gaan de ministers in op de context waarin men besloot tot het oprichten van het NGF. Op dat moment (september 2020) ging Nederland gebukt onder de economische gevolgen van het coronavirus. Het kabinet ondersteunde met enkele tijdelijke regelingen de economie voor de korte termijn. De ministers schrijven dat groei op lange termijn ook nodig is om de economie te herstellen en de staatsschuld in verhouding tot het bbp terug te dringen. De economische crisissituatie vanwege corona vormde echter niet de enige aanleiding. Bredere

⁹ Het gaat om transities op het gebied van CO2-uitstoot en circulariteit in de sectoren energie, industrie en landbouw.

¹⁰ Het huidige kabinet heeft deze doelstelling inmiddels verhoogd naar 3 procent.

¹¹ 'Kamerbrief Nationaal Groeifonds' (2020), te vinden via: [Kamerbrief Nationaal Groeifonds | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

opgaven speelden nadrukkelijk een rol. Ondanks dat Nederland op dat moment de meest concurrerende economie van Europa was, zorgen enkele opgaven voor economische bedreigingen. Het gaat om¹² “afgenomen productiviteitsgroei, een toenemende vergrijzing, een veranderde geopolitieke context, klimaatverandering en meer recent de economische gevolgen van de coronacrisis”. Zorgen zijn er dat “zonder nadere maatregelen [...] een steeds groter deel van onze welvaart [wordt] besteed aan publieke voorzieningen”. Wens van het kabinet is dat Nederland een ondernemers- en vestigingsklimaat kan blijven bieden “dat inspeelt op de bedrijvigheid van straks”.

Op dit punt in de brief wordt verwezen naar de groeistrategie en de verschillende thema's die daarin aandacht krijgen. Hieruit vloeit de keuze voort om het NGF in te delen in drie pijlers: 1) kennisontwikkeling, 2) research, development en innovatie (R&D&I) en 3) infrastructuur. Deze pijlers komen mede voort uit adviezen van de Europese Commissie en het IMF. Beide instanties deden in hun jaarlijkse landenspecifieke aanbevelingen, onder meer over het feit dat Nederland achterloopt bij het nationale streefcijfer van 2,5 procent (publieke en private) investeringen in onderzoek en ontwikkeling en dat verkeerscongestie een probleem blijft. Het IMF en de Europese Commissie bevelen aan om aanvullende investeringen op deze thema's te doen.

De lage rentes op Nederlandse staatsobligaties in 2020 spelen een belangrijke rol bij het opzetten van het fonds. De rente is negatief, “zelfs in een periode waarin de staatsschuld flink is opgelopen ten behoeve van het opvangen van de klappen van de coronacrisis”. Daarbij heeft Nederland een ‘solide kredietwaardigheid’, mede door een “goede positie van de overheidsfinanciën”. Het maakt dat Nederland op dat moment tegen gunstige financieringskosten investeringen kon doen in het verdienvermogen. Die investeringen zijn bovendien eerder rendabel dan wanneer de rentes hoog zijn. Het maakt, in de woorden van de ministers, dat sprake is van “een uitgangssituatie waarin groeibevorderende investeringen noodzakelijk én haalbaar zijn”.

2.1.3 Doelstellingen NGF

Gegeven de geschetste context kiest het kabinet ervoor “een groeifonds op te richten dat zich richt op publieke investeringen die bijdragen aan het verdienvermogen (structureel bbb) van Nederland”. In de Kamerbrief komt op meerdere plekken dit verdienvermogen terug en wat het kabinet hiermee beoogt en bedoelt. In directe zin wordt het volgende benoemd: “het Groeifonds wordt

¹² Uit: ‘Kamerbrief Nationaal Groeifonds’ (2020), te vinden via: [Kamerbrief Nationaal Groeifonds | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

opgericht om de komende decennia forse investeringen in het vermogen van Nederland op de lange termijn (20-30 jaar) te doen”.

Tegelijkertijd wordt aangegeven dat hogere economische groei geen doel op zich is. Groei is “een middel om maatschappelijke doelstellingen en welvaart in brede zin te bevorderen waarvan iedereen de vruchten kan plukken”. Het idee is dat wanneer de productiviteit van de Nederlandse economie vergroot wordt, het nationale inkomen in de toekomst ook toeneemt. Van daaruit kan de bestedingsruimte van huishoudens en bedrijven groeien. Dit leidt vervolgens weer tot “meer belastinginkomsten voor de overheid, waardoor Nederland ook in de toekomst kan blijven profiteren van hoogwaardige collectieve arrangementen, zoals onze gezondheidszorg en pensioenen. Maar ook van kwalitatief hoogstaand onderwijs, uitstekende infrastructuur en een aantrekkelijke, groene leefomgeving, ook voor volgende generaties”.

De doelstelling is inmiddels (per 1 augustus 2022) ook verankerd in de *Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds*, via artikel 2.2¹³: “Het fonds heeft als doel het beschikbaar stellen van financiële middelen om het duurzaam vermogen te vergroten door het doen van investeringen, op het gebied van: kennisontwikkeling; onderzoek, ontwikkeling en innovatie.” Het begrip duurzaam vermogen wordt in artikel 1 van de wet verder geoperationaliseerd als “het bruto binnenlands product dat Nederland op de lange termijn op structurele basis kan genereren, met oog voor een economische, sociale en milieuvriendelijke duurzame toekomst voor de aarde en voor huidige en toekomstige generaties”.

2.2 Inrichting NGF

2.2.1 Het instrument

Begrotingsfonds

Het NGF is per 1 januari 2023 een begrotingsfonds. Dit is bij wet geregeld in de *Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds* die op 1 augustus 2022 in werking trad¹⁴. De *Compatibiliteitswet 2016* stelt dat “Een begrotingsfonds kan worden ingesteld ten behoeve van het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven van het Rijk die voor een specifiek doel bestemd zijn”¹⁵. Een belangrijk kenmerk van een begrotingsfonds is dat ‘een voordelig jaarsaldo ten gunste [wordt gebracht] van de begroting van het fonds van het daarop volgende jaar’, evenzeer geldt dat “een

¹³ Via deze link te raadplegen: [wetten.nl - Regeling - Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds - BWBR0046840 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Tijdelijke-wet-Nationaal-Groeifonds-BWBR0046840-overheid.nl)

¹⁴ Zie: [wetten.nl - Regeling - Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds - BWBR0046840 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Tijdelijke-wet-Nationaal-Groeifonds-BWBR0046840-overheid.nl)

¹⁵ Zie: [wetten.nl - Regeling - Comptabiliteitswet 2016 - BWBR0039429 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Comptabiliteitswet-2016-BWBR0039429-overheid.nl)

nadelig jaarsaldo ten laste [wordt gebracht] van die begroting”. Dit was ook al het geval toen het NGF nog een niet-departementale begroting was, nu is dit per wet verankerd.

Het NGF was een niet-departementale begroting

Bij aanvang van het NGF kreeg het fonds de vorm van een ‘niet-departementale begroting’¹⁶, onder formele verantwoordelijkheid van de minister van EZK. Dat hield in dat die minister de jaarlijkse begroting van het fonds moest indienen. Vervolgens werd met het fonds de reguliere begrotingssystematiek gevolgd, net als bij andere begrotingen.

Verder zijn relevante kenmerken van het begrotingsfonds dat bijdragen uit het NGF na toekenning worden overgeheveld naar de departementale begrotingen. De minister wiens vakdepartement een bijdrage krijgt is vervolgens verantwoordelijk voor het beheer en de verantwoording van deze begroting. Het departement moet zorgen voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de projecten en de besteding van de NGF-bijdrage. De projectuitgaven van de verschillende projecten worden dan ook begroot en verantwoord in respectievelijk de begroting en de jaarverslagen van de betreffende vakdepartementen. Het is vanaf de derde ronde ook mogelijk om rechtstreeks bijdragen uit het NGF te ontvangen via de subsidieroute. In dat geval is het ministerie van EZK verantwoordelijk voor het beheer en de verantwoording van de middelen.

Geld zoekt project

In de Kamerbrief wordt het risico op ‘geld zoekt project’ benoemd; dat moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Hiervoor worden twee mechanismen ingesteld die samenhangen met de keuze voor het instrument:

- Het is bij de selectie van investeringsvoorstellen mogelijk om af te wijken van de door het parlement goedgekeurde verdeling van budgetten over de verschillende investeringsterreinen. Daarmee wordt het mogelijk en is het ook de bedoeling dat de onafhankelijke adviescommissie gaat adviseren over een totaalpakket van projecten. Projecten die integraal tegen elkaar afgewogen worden om op die manier de beste projecten te kunnen selecteren. Het is daarbij wel het streven te komen tot “een evenwichtige meerjarige balans tussen de verschillende terreinen”.
- Daarnaast wordt een 100% eindejaarsmarge gehanteerd voor de middelen uit het NGF. Daarmee kunnen niet-bestede middelen in een begrotingsjaar, meegenomen worden naar volgende jaren en komen ze niet in de algemene middelen terecht: ze blijven beschikbaar binnen het begrotingsfonds. De

¹⁶ Zie: ‘Kamerbrief Nationaal Groeifonds’ (2020), te vinden via: [Kamerbrief Nationaal Groeifonds | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Kamerbrief merkt hierover het volgende op: “als er geen goede projecten zijn is het immers niet de bedoeling dat het budget toch wordt uitgegeven”. Ook is het zo dat de middelen specifiek gealloceerd worden voor het NGF: “eventuele onderuitputting op het Nationaal Groeifonds leidt ook niet tot uitgavenruimte voor andere doeleinden”.

Ook krijgt het fonds een ‘stabiel jaarlijks budget’ en een vast ritme van investeringsrondes om de continuïteit van de investeringen te waarborgen. Dit was een van de lessen uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES).

Indieningsroutes

Op twee manieren kunnen middelen uit het NGF beschikbaar worden gesteld:

- **Departementale route.** Van meet af aan (2021) kunnen departementale investeringsvoorstellen worden gefinancierd door overheveling van budget vanuit de NGF-begroting naar departementale begrotingen. Concreet houdt dit in dat departementen een voorstel kunnen ontwikkelen en indienen bij het NGF, zij kunnen in die voorstellen wel samenwerken met ‘veldpartijen’ (bedrijfsleven, kennisinstellingen en publiek/maatschappelijke organisaties). Deze veldpartijen kunnen via deze route niet rechtstreeks voorstellen bij het NGF indienen.
- **Subsidieroute.** Met het ingaan van de derde ronde (2023) kunnen veldpartijen/consortia rechtstreeks een beroep doen op het NGF via de subsidieroute (op grond van de *Subsidieregeling Nationaal Groeifonds*¹⁷). Projecten die uit het NGF een bijdrage ontvangen via de *Subsidieregeling NGF* worden verantwoord in de NGF-begroting. Subsidies worden rechtstreeks uit het NGF aan begunstigden verstrekt. Dat verloopt via RVO onder verantwoordelijkheid van de minister van EZK.

Pijlers

Bij aanvang van het NGF zijn drie investeringsterreinen (pijlers) geformuleerd waarop voorstellen ingediend konden worden. Het gaat om Kennisontwikkeling, Research & development en innovatie en infrastructuur. Vanaf de tweede ronde is de pijler infrastructuur opgeheven als gevolg van het coalitieakkoord van kabinet-Rutte IV. Deze terreinen zijn vastgelegd in de *Miljoenennota 2020* en dragen volgens de Kamerbrief “het meest bij aan de productiviteitsgroei, en daarmee het verdienvermogen”. Een nadere toelichting:

- **Kennisontwikkeling.** Het doel is om in deze pijler investeringen te doen in menselijk kapitaal (kennisontwikkeling). Eenmalige investeringen op dit terrein

¹⁷ Zie: [wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling Nationaal Groeifonds - BWBR0046995 \(overheid.nl\)](#)

zorgen voor meer relevante kennis en vaardigheden, zodat op die manier de arbeidsproductiviteit van Nederland verhoogd kan worden. Ook wordt een ‘dynamisch effect’ beoogd: “menselijk kapitaal vergroot het aanpassingsvermogen van een economie. Hierdoor kan flexibel worden ingespeeld op de economie van morgen en de vaardigheden die de economie dan van ons vraagt”. Investerings op dit terrein kunnen worden gedaan in het primair, voortgezet, middelbaar en hoger onderwijs, ook is van belang is dat “we na de schoolcarrière en collegebanken blijven leren”.

- **Research & development (R&D) en innovatie.** Het NGF zet met deze pijler in op het versterken van de ‘R&D- en innovatiepositie’ van Nederland. R&D en innovatie vormen “een belangrijke pijler onder productiviteitsgroei in ontwikkelde economieën als Nederland”. Ook geeft het kabinet aan dat investeringen in R&D en innovatie het meeste opleveren wanneer overheid, bedrijfsleven en wetenschap samenwerken. “Nederland is daar al sterk in’, nu is het ‘zaak die kracht verder uit te bouwen, bestaande onderzoeks- en innovatie-ecosystemen te versterken en nieuwe veelbelovende ecosystemen op te bouwen”. Deze pijler sluit onder meer aan op de andere programma’s die in de groeistrategie zijn aangekondigd en op het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid. Fundamenteel onderzoek valt ook binnen deze pijler.
- **Infrastructuur.** De aanleiding voor deze infrastructuurpijler is dat uit diverse onderzoeken blijkt dat een goede fysieke infrastructuur cruciaal is voor het functioneren van een economie. Het NGF steekt dit niet enkel in op mobiliteitsinfrastructuur (verbindingen over weg, spoor, water en door de lucht), maar breder door ook te spreken over energie-infrastructuur en digitale verbindingen. De Kamerbrief stelt dat Nederland een hele goede positie heeft wat betreft infrastructuur, maar dat om die te behouden wel blijvend geïnvesteerd zal moeten worden. Die investeringen dragen op die manier bij aan “de aantrekkelijkheid van ons land en zijn daarmee goed voor ons vestigingsklimaat’.

Vanaf de tweede ronde is de pijler infrastructuur opgeheven “als gevolg van het coalitieakkoord van kabinet-Rutte IV”¹⁸.

Begroting per ronde

In de Kamerbrief¹⁹ is het volgende over het budget voor het NGF aangekondigd: “de eerste tranche voor 5 jaar wordt komende Prinsjesdag in de begroting opgenomen. Deze eerste tranche bedraagt 20 miljard euro”. Ook wordt aangegeven dat het NGF

¹⁸ Zie: [Beleidsartikel 3 Infrastructuur | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#)

¹⁹ Zie: ‘Kamerbrief Nationaal Groeifonds’ (2020), te vinden via: [Kamerbrief Nationaal Groeifonds | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

periodiek wordt geëvalueerd, in ieder geval na 5 jaar. Na 2025 wordt besloten over eventuele verlenging van het fonds²⁰.

Later wordt in de *Miljoenennota*²¹ en de *Rijksbegroting* duidelijk dat per jaar vier miljard euro wordt gereserveerd in de periode 2021-2025 en dat wordt uitgegaan van een evenredige verdeling over de pijlers (1,3 miljard per pijler, per jaar). Na het opheffen van de pijler infrastructuur blijft het totaal beschikbare budget van 4 miljard euro per jaar gehandhaafd, het bedrag wordt nu over de twee pijlers verdeeld. Het is de bedoeling dat vanaf de derde ronde “per terrein € 1 miljard [wordt] toegekend via de subsidieroute en € 1 miljard via de departementale route”²². Er is daarmee sprake van een evenredige verdeling over de departementale route en de subsidieroute.

Bovenstaande evenredige verdelingen en uitgangspunten moeten worden gezien als ‘principes’ en ‘richtlijnen’, waarvan op basis van advies van de adviescommissie NGF ook kan worden afgeweken, zo blijkt al uit de Kamerbrief. Dit wordt bevestigd in de gesprekken die we voor deze evaluatie voerden. In dit kader is ook relevant dat met een ‘100 procent eindejaarsmarge’ wordt gewerkt voor de middelen uit het fonds. Doel daarvan is dat middelen die niet worden toegekend in het ene jaar meegenomen kunnen worden naar opvolgende jaren. De motivatie hierachter is dat als er geen goede of niet genoeg projecten zijn, er een mogelijkheid is om niet het volledige budget toe te kennen. Oogmerk daarvan is dat zodoende het risico op ‘geld zoekt project’ wordt verkleind.

De minimale bijdrage voor een investeringsvoorstel vanuit het NGF bedraagt € 30 miljoen²³. Er is geen maximale bijdrage vastgesteld; deze wordt in feite bepaald door de maximaal beschikbare fondsbedragen voor de departementale route en de subsidieroute per jaar, door de Europese staatssteunkaders en ook door wat de commissie (o.b.v. expertinput) als doelmatig en doeltreffend adviseert. Ook kan de commissie adviseren om een hoger budget toe te kennen dan in een jaar in de begroting staat gereserveerd. De maximale looptijd van investeringsvoorstellen is 15 jaar.

²⁰ Zo blijkt uit Tweede Kamerstukken naar aanleiding van het wetsvoorstel Nationaal Groeifonds, zie: [Tijdelijke regels inzake instelling van een Nationaal Groeifonds \(Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#). Specifiek te vinden in de ‘Nota naar aanleiding van het verslag’ en dan de beantwoording op vraag 41.

²¹ Zie: [2.3 Groeifonds voor het verdienvermogen | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#)

²² Zo staat het geformuleerd op de website van het NGF: [Aanvraag en selectie 3e ronde | Nationaal Groeifonds](#)

²³ Dit is bepaald op grond van artikel 2, vierde lid, TwNGF in de Subsidieregeling NGF en is opgenomen in de Bestuurlijke Afspraken voor de departementale route.

2.2.2 Rol onafhankelijke adviescommissie om hierop te toetsen

Onafhankelijke commissie op afstand van de politiek

In de Kamerbrief over de oprichting van het NGF staat dat het fonds gericht is op het groeivermogen op de lange termijn en dat het daarom “op gepaste afstand van de politiek komt te staan”²⁴. De instelling van een onafhankelijke adviescommissie moet hiervoor zorgen. De adviezen van deze commissie worden in de Kamerbrief gezien als “zwaarwegend en leidend” om te bevorderen dat de selectie van projecten leidt tot een doelmatige en doeltreffende besteding van de NGF-middelen. Het Kabinet besluit alleen om in voorstellen te investeren als deze voldoen aan het toetsingskader en er een positief besluit ligt van de adviescommissie. Het is de bedoeling dat de adviescommissie zich naast het beoordelen van ingediende voorstellen ook bezig gaat houden met het bijhouden van de voortgang van projecten.

Ministers EZK en Financiën zijn verantwoordelijk

De ministers van EZK en Financiën zijn als fondsbeheerders gezamenlijk verantwoordelijk voor samenstelling, benoeming en ontslag van de beoordelingsadviescommissie. De Kamerbrief zegt over de samenstelling van de commissie: “Deze commissie functioneert als een onafhankelijk adviesorgaan van het kabinet. Binnen de commissie streven we inhoudelijke diversiteit na, zodat de commissieleden met elkaar in discussie kunnen gaan en elkaar scherp kunnen houden”. Doordat de commissie publiekelijk over haar werkzaamheden rapporteert en de fondsbeheerders de investeringsplannen zelf presenteren moet “met deze governance het risico [afnemen] dat investeringen ondergesneeuwd raken in de politieke besluitvorming of beïnvloed worden door wensen voor de korte termijn van verschillende belanghebbenden”.

Transparantie en ondersteuning

De adviescommissie rapporteert publiekelijk over adviezen en werkzaamheden en beslist zelf over haar “werkwijze en het gebruik van analytische methoden”. Een poule van experts en de stafdirectie van EZK ondersteunt de adviescommissie. Het CPB zit niet in de adviescommissie, maar heeft een onafhankelijke adviesrol in de beoordeling van voorstellen aan de hand van “deelcriteria, bijvoorbeeld legitimiteit, efficiëntie en effectiviteit”. Het CPB beslist vanwege deze onafhankelijke rol en positie niet mee over de selectie van voorstellen.

²⁴ Zie: *Brief van de ministers van Financiën en Economische Zaken en Klimaat (7 september 2020), Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300, nr. 83 3, pp. 3-4.*

2.2.3 Doelgroepen NGF

NGF moet bereikbaar zijn voor een brede doelgroep

Het doel is om het NGF toegankelijk te maken voor een brede groep. De Kamerbrief schrijft hierover: “in het aandragen en bedenken van investeringsvoorstellen is een belangrijke rol weggelegd voor ondernemers, (mkb-) bedrijven, kennisinstellingen en andere partijen uit het veld. Deze combinatie van knappe koppen en gouden handjes leidt tot innovatiekracht, oplossingen voor maatschappelijke problemen en opschaling richting de markt”. De doelgroepen van het NGF verschillen per route:

- **Departementale route.** De directe doelgroep van de departementale route zijn de departementen zelf. Zij zijn degene die een investeringsvoorstel bij het NGF indienen en bij toekenning van middelen ook de middelen ontvangen. Voorstellen die departementen indienen worden wel in samenwerking met bedrijven, kennisinstellingen, onderwijsinstellingen, overheden en andere publiek/private partijen ontwikkeld, dit is de ‘indirecte doelgroep’ voor de departementale route. Departementen die middelen toegekend krijgen kunnen die middelen vervolgens weer verstrekken aan projecten die onder het voorstel vallen, bijvoorbeeld via subsidies door calls/tenders en opdrachten aan (consortia van) veldpartijen. Daarbij is het ook mogelijk dat departementen de projecten (deels) zelf uitvoeren.
- **Subsidieregeling.** In principe kan iedereen zelf een subsidieaanvraag indienen bij het NGF (ingevoerd vanaf de derde beoordelingsronde). Daarmee bestaat de doelgroep van de subsidieregeling uit (consortia van) veldpartijen (bedrijven, kennisinstellingen, overheden en andere organisaties).

In de praktijk zijn veel partijen betrokken bij het NGF. Deze partijen hebben verschillende rollen, waarbij voor sommige partijen geldt dat zij zowel doelgroep als stakeholder zijn voor het NGF. Het gaat bijvoorbeeld om intermediaire organisaties (zoals RVO, ZonMW, NWO), kennisinstellingen (universiteiten en hogescholen), instituten voor toegepast onderzoek (TO2's, zoals TNO), planbureaus, ROMs, NEN, InvestNL, ACTI, PO-Raad, etc. De groep stakeholders omvat daarnaast partijen die vanuit hun rol als instantie, onafhankelijk adviseur of belangenorganisatie werken. Voorbeelden hiervan zijn de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur, de sociale partners, jongerenorganisaties, etc.

2.2.4 Overwegingen bij het in te zetten instrument

Niet-revolverende fondsstructuur als meest voor de hand liggend instrument

In weg naar de oprichting van het NGF is lang nagedacht over het type instrument dat ingezet moet worden om het doel zo goed mogelijk te ondersteunen. Daarbij is gebruik gemaakt van ervaringen in het verleden (zoals FES) en van ervaringen in

andere landen (Sovereign Wealth Funds), ook zijn verschillende experts geraadpleegd.

Het was de wens om een versnelling of schaa sprong te realiseren. Het oormerken van de middelen via een fonds heeft in dat kader de voorkeur ten opzichte van additionele investeringen via reguliere begrotingen. Uitgaven en bepaalde ontvangsten kunnen via een fonds afzonderlijk beheerd worden, met als grote voordeel dat het saldo meerjarig beschikbaar blijft: “dit vermindert druk om de middelen al direct volledig te besteden en er blijft daardoor meer flexibiliteit”²⁵.

Vervolgens is gekeken naar de manier waarop dit kan worden ingericht en wat het beste instrument is om onder dit fonds te hangen. Uit die analyses kwam naar voren dat het voor het ondersteunen van de ontwikkeling van sleuteltechnologieën in vroege fasen van het onderzoeks- en ontwikkelingsproces het meest voor de hand ligt om te werken met een niet-revolverend²⁶ instrument in de vorm van subsidies. Bij die keuze is vervolgens geconstateerd dat het niet logisch is om het instrument onder te brengen bij Invest-NL, aangezien zij met name financieringsinstrumenten inzet met een revolverend karakter.

Vervolgens is afgewogen of het fonds bij een bestaand fonds kan worden ondergebracht of dat een nieuw fonds opgericht zou moeten worden. Als nadeel van het onderschuiven van dit fonds bij bijvoorbeeld het *Toekomstfonds* werd gezien dat 1) de doelstellingen en het mandaat van dit fonds verbreed zouden moeten worden en 2) het karakter van het fonds minder eenduidig zou worden, zeker omdat het fonds in dat geval niet meer revolverend is. Uiteindelijk wogen de voordelen van het oprichten van een nieuw fonds zwaarder dan het risico “dat politieke discussie over doelen en afbakening lange tijd in beslag neemt”²⁷.

Bij de oprichting van het NGF is nadrukkelijk meegegeven dat lessen moeten worden getrokken uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Lessen die genoemd worden zijn: voldoende focus, duidelijkheid departementale rol, voorspelbaar budget en duidelijkheid financiën project na afloop impuls uit fonds. In hoofdstuk 7 gaan we hier nader op in.

²⁵ Volgt uit: Ministerie EZK (Directie AEP), 2019: *Sovereign Wealth Fund en versterken investeringen in onderzoek en innovatie*

²⁶ Een revolverend instrument is bijvoorbeeld een lening aan of participatie in een bedrijf of project. Leningen worden dan in principe met rente terugbetaald en winsten uit participaties vloeien eveneens weer terug in het instrument. Op die manier is het mogelijk om geld te verdienen in het instrument, dat geld kan vervolgens gebruikt worden voor vervolginvesteringen of -leningen.

²⁷ Citaten volgen uit: Ministerie EZK (Directie AEP), 2019: *Sovereign Wealth Fund en versterken investeringen in onderzoek en innovatie*

2.3 Ontwikkelingen in inrichting NGF

Er zit weinig tijd tussen het moment waarop het voornemen tot de inrichting van 'een fonds' werd aangekondigd in de *Groeistrategie voor Nederland op de lange termijn* (december 2019), de daadwerkelijke aankondiging (september 2020) van het NGF en de start van het NGF (met de indiening en beoordeling van projectvoorstellen in januari 2021). Uiteraard kent het NGF een langere fase van gedachtevorming, zoals beschreven in paragraaf 2.1, maar uiteindelijk is het NGF na formele aankondiging in september 2020 in korte tijd opgezet. Intern is destijds al uitgesproken dat het NGF een 'lerende organisatie' moet zijn en de Kamerbrief noemt de eerste ronde in dat kader ook bewust een 'pilotronde' ("Dit proces van voorstelontwikkeling zal nader worden vormgegeven, waarbij de ervaringen uit de pilotronde worden meegenomen"). Na elke ronde is bewust gekeken wat er is geleerd, wat tot verschillende aanpassingen heeft geleid in de organisatie en de processen van het NGF. Daarnaast speelt een tussentijdse Tweede Kamerverkiezing mee in de ontwikkeling van het fonds.

De belangrijkste wijzigingen op een rij:

- De **pijler infrastructuur** is vanaf de tweede ronde informeel komen te vervallen, bij ingang van de instellingswet is dit geformaliseerd en volledig toegepast. Deze wijziging komt voort uit het coalitieakkoord dat in 2021²⁸ is gesloten. Bij aanvang van de derde ronde is deze pijler volledig vervallen.
- De wijziging van niet-departementale begroting naar een **bij wet ingesteld begrotingsfonds** met het ingaan van de derde ronde is eveneens een formele en belangrijke wijziging. Deze wijziging komt onder meer voort uit adviezen van de Algemene Rekenkamer en de Raad van State inzake het NGF. Zij hadden vooraf²⁹ al het advies gegeven om het NGF in te richten als een begrotingsfonds en zijn na inrichting bij hun standpunt gebleven. De Raad van State stelt dat "het parlement met het wetsvoorstel een duidelijker aangrijpingspunt krijgt om mee te beslissen over de vormgeving en de doelstelling van het fonds"³⁰. Uiteindelijk is de instellingswet er gekomen in de vorm van de Tijdelijke Wet Nationaal Groeifonds (die op 1 augustus 2022 van kracht werd). Daarmee zijn de uitgangspunten van het fonds (doel en bereik) die ook de kern vormen voor het beoordelen van voorstellen wettelijk vastgelegd. Daarnaast zijn de Subsidieregeling NGF en de Bestuurlijke Afspraken Departementale Route Nationaal Groeifonds wettelijk verder geformaliseerd, zie volgende bullit.

²⁸ Coalitieakkoord, 2021: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst.

²⁹ Bijvoorbeeld in: Algemene Rekenkamer (2020): *Overleg op grond van art. 7.40 CW 2016 inzake de voorgenomen wijziging CW t.b.v. het creëren van een wettelijke grondslag voor het Nationaal Groeifonds*.

³⁰ Zie: [Samenvatting advies Instellingswet Nationaal Groeifonds - Raad van State](#). Volgt uit: Raad van State (2021): *Advies Instellingswet Nationaal Groeifonds*.

- Gedurende de drie rondes is de **manier waarop projecten ingediend** kunnen worden gewijzigd:
 - In de eerste ronde (pilotronde) kwamen in principe enkel projecten in aanmerking waarvoor reeds goed uitgewerkte plannen waren bij de ministeries.
 - In de tweede ronde konden ook veldpartijen Groeiplannen indienen bij de ministeries. Via de departementale route werden onder auspiciën van de ministeries nieuwe projecten ontwikkeld.
 - Vanaf de derde ronde is naast de departementale route ook indiening via subsidieroute mogelijk.
- Met name de **opstelling van de subsidieroute** is een belangrijke wijziging. Het is daarmee mogelijk dat veldpartijen/consortia rechtstreeks aanspraak kunnen maken op een bijdrage vanuit het NGF. Tijdens de eerste en tweede investeringsrondes was dit alleen mogelijk via de departementale route, waarmee het voor veldpartijen/consortia alleen mogelijk was om samen te werken met een vakinhoudelijk departement.
- In de wet zijn ook de **doelstellingen van het NGF** enigszins gewijzigd. De wet beschrijft namelijk ook expliciet dat investeringsvoorstellen oog dienen te hebben ‘voor een economische, sociale en milieuvriendelijke duurzame toekomst voor de aarde en voor huidige en toekomstige generaties’. De nadruk en focus op het bbp-effect is hiermee iets minder sterk. Op basis hiervan is ook het analysekader van de adviescommissie NGF voor de derde ronde geactualiseerd³¹.
- Wat betreft **budgettering** is ook het e.e.a. gewijzigd. Zo heeft een deel van de NGF-middelen (ongeveer 1,6 miljard euro) een andere bestemming gekregen. Voor een deel zijn deze middelen bijvoorbeeld overgeheveld naar het Mobiliteitsfonds³². In oktober 2023 is bekend geworden dat 1,2 miljard euro van het nog resterende budget voor het NGF wordt aangewend om niet-gederfde inkomsten uit accijnzen voor benzine, diesel en LPG te dekken³³.

Wat betreft de inrichting van het proces zijn ook enkele uitgangspunten gewijzigd per ronde. In figuur 2.1 is dat samengevat. In de hoofdstukken over voorstelontwikkeling en beoordeling gaan we nader in op deze uitgangspunten en de wijzigingen daarin.

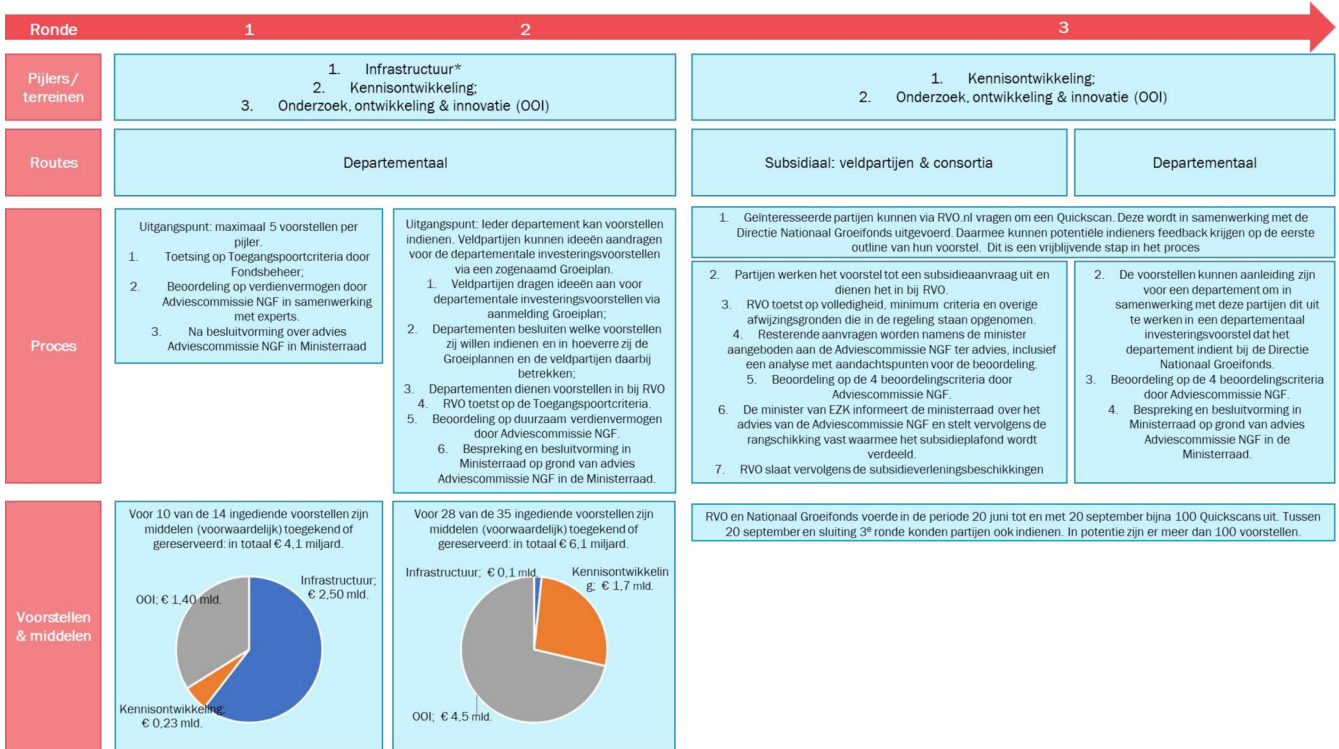
³¹ Zie: [Analysekader Nationaal Groeifonds Ronde 3 \(rvo.nl\)](#)

³² In deze kamerbrief is hier toelichting op gegeven: [Antwoorden op Kamervragen over suppletoire begroting Prinsjesdag 2023 NGF | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

³³ Zie: [Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten \(Belastingplan 2024\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

DECISIO

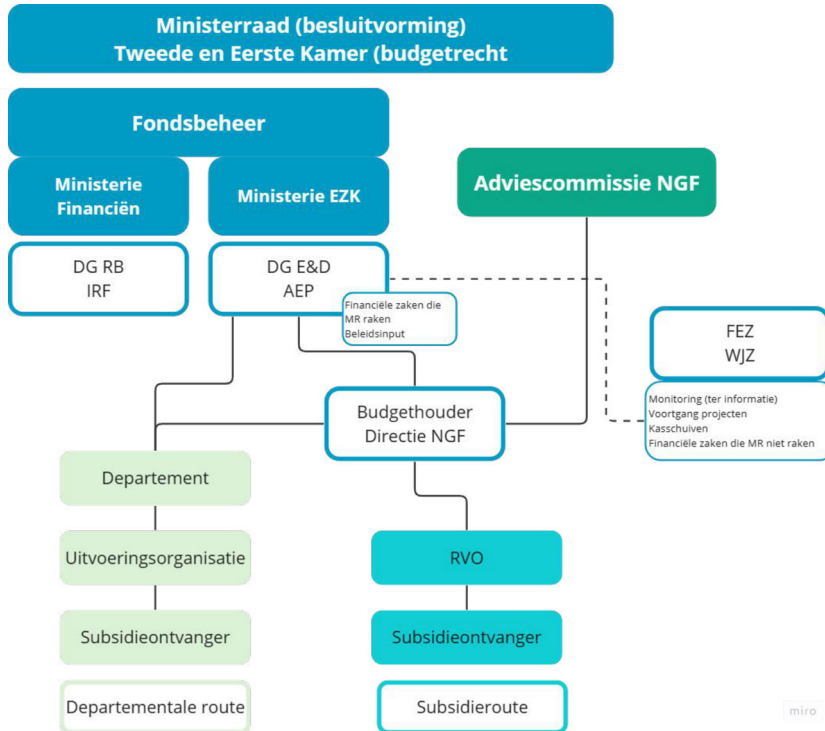
Figuur 2.1 Ontwikkeling procedures indiening voorstellen NGF



2.4 Rollen en verantwoordelijkheden van/rond het NGF

Uit de *Administratieve Organisatie Nationaal Groeifonds* (versie 10 mei 2023) is onderstaand organogram overgenomen dat de rollen van de (directies van de) ministeries, de adviescommissie en RVO weergeeft (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2 Organogram Nationaal Groeifonds



In het organogram ontbreekt nog het speelveld aan partijen die de adviescommissie inzet in ondersteuning van haar rol. In paragraaf 7.2 is een uitgebreider overzicht van (ook 'externe') stakeholders opgenomen.

Rollen en verantwoordelijkheidsverdeling

Besluitvorming departementale route

De **Ministerraad** is verantwoordelijk voor de besluitvorming over het al dan niet toekennen van middelen uit het NGF aan projecten via de departementale route. In de Ministerraad zijn de **ministers van EZK** en **Financiën** als **fondsbeheerder** verantwoordelijk voor het voorbereiden van deze besluitvorming. De rol van fondsbeheerder wordt ambtelijk ingevuld door de DG Economie & Digitalisering, die zich daarbij laat ondersteunen door de directie Algemene Economische Politiek (AEP). Binnen het ministerie van Financiën is de rol van fondsbeheerder belegd bij de DG Rijksbegroting, die wordt daarin ondersteund door de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF). Naast het voorbereiden van de besluitvorming binnen het NGF (en de afhandeling van kamervragen en -debatten) zijn de fondsbeheerders onder meer verantwoordelijk voor een goede werking van het NGF, het beleidsmatig vormgeven van het NGF (inclusief subsidieregeling), het opstellen van Bestuurlijke

Afspraken, de instelling en benoeming van leden van de adviescommissie en overige beleidsinput en -advisering voor communicatie door de ministerie van EZK als fondsbeheerder (gaat onder meer ook om het zorgdragen voor evaluaties).

De besluitvorming binnen het NGF komt mede op basis van een advies van de **adviescommissie NGF** tot stand. De adviescommissie wordt hierin ondersteund door een aparte directie binnen het ministerie van EZK, de directie Nationaal Groeifonds (**directie NGF**) die onderdeel is van DG Economie en Digitalisering. De rol van de directie NGF is volgens de administratieve organisatie-opzet om te ondersteunen bij de inhoudelijke beoordeling (met specifieke kennis van thema's en markt, inzet van experts en advisering door het CPB) en het voorbereiden van de (politieke) besluitvorming over al dan niet toekenning van voorstellen. Naast het ondersteunen van de adviescommissie ondersteunt de stafdirectie de Directeur Generaal Economie en Digitalisering (waar zowel fondsbeheer als budgethouder onder vallen) met archivering, monitoring en overleggen over de uitvoering van zowel de departementale als de subsidieroute.

Regeling adviescommissie

Er is een speciale regeling opgezet voor de adviescommissie die op 15 juli 2022 in de Staatscourant is gepubliceerd³⁴. Deze regeling verving het instellingsbesluit adviescommissie uit september 2020³⁵. Hieruit blijkt dat de commissie, in lijn met de Kamerbrief, een adviserende rol heeft aan de ministers van EZK en Financiën over voorstellen waarvoor een subsidie uit het NGF of een bijdrage aan 'departementale en niet-departementale begrotingen' gevraagd wordt. Ook adviseert de commissie over de voortgang van voorstellen waaraan een bijdrage is toegekend. In de regeling worden vervolgens regels gesteld voor de samenstelling, onafhankelijkheid, inrichting, advisering, verslaglegging en evaluatie en het verschaffen van inlichtingen aan de ministers.

De **Tweede en Eerste Kamer** hebben budgetrecht³⁶. Concreet houdt dit in dat zij nog tegen het besluit van de Ministerraad (en daarmee tegen het advies van de adviescommissie) in kunnen gaan. Zij kunnen toegekende middelen aan projecten tegenhouden of alsnog vragen om voor bepaalde projecten middelen wel toe te kennen.

³⁴ *Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Financiën van 8 juli 2022, nr. WJZ/ 22273638, houdende regels over de Adviescommissie Nationaal Groeifonds (Regeling adviescommissie Nationaal Groeifonds).*

³⁵ *Besluit van de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 4 september 2020, nr. 167075, houdende instelling van de Adviescommissie Nationaal Groeifonds (Instellingsbesluit Adviescommissie Nationaal Groeifonds).*

³⁶ Via: [Budgetrecht - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#). 'Budgetrecht is het recht van de Eerste en Tweede Kamer om samen met de regering zowel de hoogte van de rijksuitgaven vast te stellen als het doel en het nut van die uitgaven te bepalen. Door dit recht machtigen de Kamers de regering tot het doen van uitgaven voor specifieke taken.'

Voorstelontwikkeling en uitvoering van projecten

Vakdepartementen bereiden de investeringsvoorstellen voor via de departementale route. De departementen zijn ook verantwoordelijk voor het (laten) uitvoeren van deze projecten, conform het bestuurlijk kader van het NGF.

In de eerste ronde was sprake van een aanvullende rol van ‘**pijlercoördinator**’ voor de drie pijlers vervuld door de ministeries van OCW, Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en EZK. Vanaf de tweede ronde is die formele rol komen te vervallen. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de directie Innovatie en Kennis (IenK) van het ministerie van EZK impliciet nog steeds als coördinator fungeert, in ieder geval voor de pijler *Onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I)*. Die rol is nu meer faciliterend en ondersteunend door ervoor te zorgen dat andere vakdepartementen aangehaakt worden en dat informatie wordt uitgewisseld tussen ‘raakvlakprojecten’.

Met ingang van de derde ronde is er ook een subsidieroute waarin veldpartijen direct een subsidie aan kunnen vragen bij het NGF. Deze route loopt via **RVO** die zorgt voor de toeleiding van de voorstellen naar de adviescommissie. De rol van RVO is breder en heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld:

- RVO verstrekt in samenwerking met de directie NGF informatie over het NGF voor zowel de departementale route als de subsidieroute.
- RVO was in de eerste ronde betrokken als geraadpleegde expert voor de adviescommissie.
- RVO was in de tweede ronde het loket voor het indienen van voorstellen en verzorgde de toegangspoortfunctie in de vorm van een volledigheidstoets.
- Vanaf de derde ronde voert RVO de Subsidieregeling NGF uit. In samenwerking met de directie NGF legt RVO de voorstellen voor aan de adviescommissie. RVO is verantwoordelijk voor het opslaan van de bijbehorende subsidiebeschikkingen, het beheer daarvan en voor de hiermee samenhangende (financiële) administratie.
- In de uitvoering van projecten wordt RVO tevens door verschillende ministeries (met name EZK) ingeschakeld om programma’s en subsidieregelingen te beheren en uit te voeren, zodat middelen daadwerkelijk beschikbaar komen. Zij beheert vervolgens programmabegrotingen, administraties, verantwoordingen en betalingen van deze programma’s.

De rol van RVO in de governance van het NGF is daarmee in de loop der tijd breder en belangrijker geworden.

Verdere ondersteuning op bijvoorbeeld juridische, financiële en begrotingstechnische zaken is voor een groot deel belegd bij verschillende directies binnen het ministerie van EZK. Zo functioneert de **stafdirectie** als budgethouder, is de **directie Financieel-Economische Zaken (FEZ)** verantwoordelijk voor het beheer van de begrotingsadministratie en beleidscontrole, is de **directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ)** medeverantwoordelijk voor het opstellen en naleven van de instellingswet voor het NGF en daarop gebaseerde regelingen (subsidieregeling, regeling adviescommissie).

2.5 Enkele constatering t.a.v. beoogde inrichting

Op basis van de beleidsreconstructie doen we enkele eerste constatering ten aanzien van de beoogde inrichting van het NGF en in hoeverre die bij zouden moeten dragen aan een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende inrichting van het fonds, opdat de middelen uit het NGF ook rechtmatig, doeltreffend en doelmatig besteed kunnen worden. Deze elementen zijn opgenomen in tabel

Tabel 2.1. Beoogde elementen voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende inrichting van het NGF

Uit de volgende elementen blijkt de beoogde rechtmatige, doelmatige en doeltreffende ingericht van het NGF

- Er is een vooraf aangekondigd stabiel jaarlijks budget beschikbaar en er is regelmaat in investeringsrondes
- De toegankelijkheid voor veldpartijen (o.a. ondernemers, (mkb-) bedrijven, kennisinstellingen) is geborgd via de subsidieroute en betrokkenheid van veldpartijen bij projectvoorstellen is ook mogelijk via de departementale route
- De beschikbare middelen worden specifieke 'geormerkt' door inrichting van een fonds, hierdoor blijft het budget meerjarig beschikbaar
- Het fonds is op enige afstand van de politiek geplaatst door inrichting van een adviescommissie, die adviseert over toekenning van middelen en toeziet op uitvoering van projecten
- Binnen het ministerie van EZK is er een scheiding tussen beleidsverantwoordelijk indiener en fondsbeheerder
- Na toekenning van middelen neemt de verantwoordelijke bewindspersoon regie over uitvoering van projecten
- De adviescommissie houdt de voortgang van projecten bij, naast dat de uitgaven uit het fonds gemonitord en periodiek geëvalueerd worden

De volgende principes moeten zorgen voor een rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding van NGF-middelen

- Het risico 'geld zoekt project' wordt gemitigeerd door inrichting van het NGF als begrotingsfonds en de vrijheid die er is om op een totaalpakket van projecten te adviseren (geen allocatie van middelen naar thema)

DECISIO

- Ingediende voorstellen gaan eerst door een toetsingskader met afwijzingscriteria
 - De onafhankelijke adviescommissie heeft een zwaarwegende rol in advisering over projecten
 - De insteek is dat middelen worden verstrekt aan afgebakende investeringsprojecten die niet-reguliere en niet-structurele uitgaven met zich meebrengen
 - Het budgetrecht van het parlement is onverkort van toepassing op uitgaven uit het fonds
-

In de komende hoofdstukken gaan we na hoe deze beoogde inrichting in de praktijk – tot dusverre – uitwerkt.

3. Overzicht van voorstellen, middelen en criteria

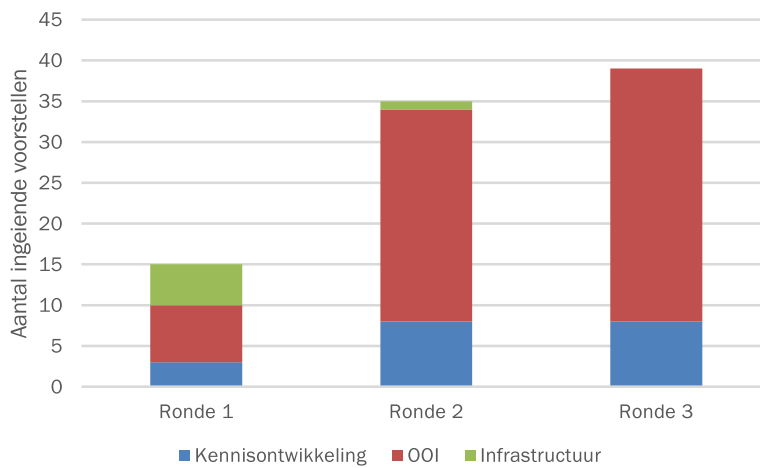
Aantal ingediende voorstellen neemt per ronde toe

In totaal zijn in de eerste drie rondes 89 voorstellen voorgelegd aan de adviescommissie. Het aantal voorstellen nam per ronde toe. In de eerste ronde zijn 15 voorstellen ingediend, in de tweede ronde 35 voorstellen. In de derde ronde werden er in totaal 39 voorstellen ingediend, waarvan 12 via de subsidieroute³⁷ en 27 via de departementale route. Het totaal aan aangevraagde subsidies in de eerste drie rondes bedroeg 44 miljard euro, waarvan bijna 12 miljard een positief oordeel (toekenning, voorwaardelijke toekenning, reservering) kreeg.

Meeste voorstellen in de pijler *Onderzoek, ontwikkeling en innovatie*

In de eerste ronde betrof de helft van de ingediende voorstellen de pijler *Onderzoek, ontwikkeling en innovatie* (OO&I) en een derde van de voorstellen de pijler *Infrastructuur*. Na de eerste ronde verviel de pijler *infrastructuur*. In de tweede en derde ronde wordt zo'n 80 procent van de ingediende voorstellen in de pijler OO&I gedaan. *Kennisontwikkeling* is de pijler met in alle rondes ongeveer 20 procent van het aantal voorstellen. Zie figuur 3.1.

Figuur 3.1 Aantal ingediende voorstellen per pijler NGF, ronde 1-3



Bron: Rijksfinanciën³⁸, bewerking Decisio

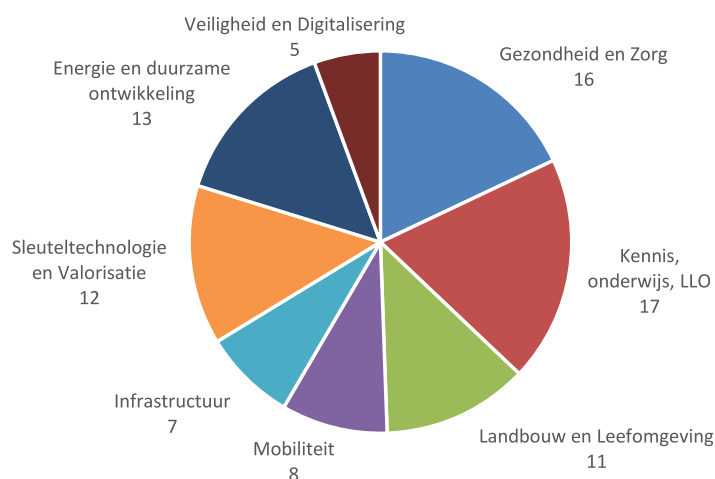
³⁷ Oorspronkelijk zijn 20 voorstellen via de subsidieroute ingediend bij RVO, daarvan zijn er echter acht afgevallen. De adviescommissie heeft uiteindelijk dus 12 voorstellen voor de subsidieroute beoordeeld.

³⁸ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2024/OWB/L>

Thema's

De adviescommissie heeft een aantal thema's gedefinieerd waarbinnen zij monitort hoeveel voorstellen zijn ingediend en toegekend, deze thema's sluiten aan op de maatschappelijke thema's die door de adviescommissie als relevant benoemd zijn voor Nederland en waar zij op portefeuilleniveau graag voorstellen op zou willen krijgen. De ingediende voorstellen liggen op uiteenlopende terreinen, waarbij sprake is van een redelijk evenwichtige spreiding over de thema's (figuur 3.2).

Figuur 3.2 Thematische verdeling ingediende voorstellen (aantal) ronden 1-3

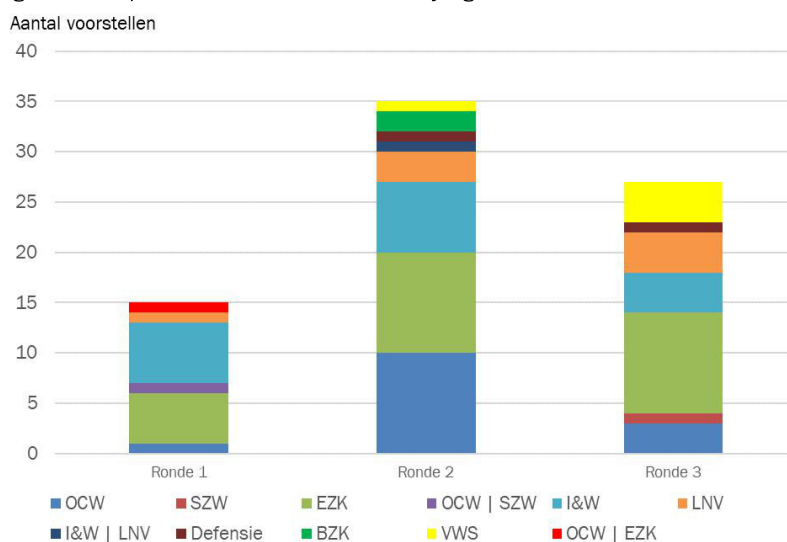


Bron: Commissie Nationaal Groeifonds, bewerking Decisio

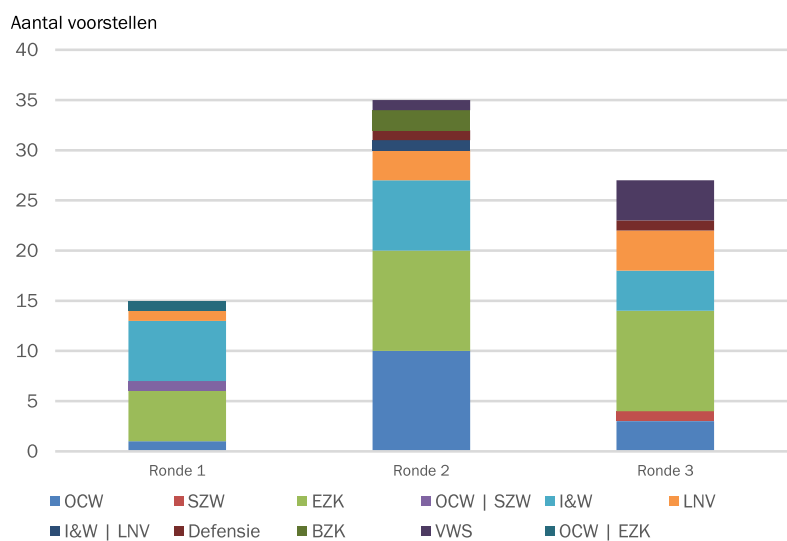
Verdeling naar departement

De ministeries van EZK (35 procent), IenW (24 procent) en OCW (13 procent) waren de departementen met de meeste ingediende voorstellen (dus exclusief de subsidieroute in ronde 3). Het aandeel voorstellen van de (oorspronkelijke pijlercoördinatoren) EZK en OCW op het totaal nam na ronde 1 af. NB. Bij drie voorstellen zijn twee departementen betrokken. Deze zijn apart weergegeven in de figuur.

Figuur 3.3 Departementale betrokkenheid bij ingediende voorstellen



Bron: Rijksfinanciën, bewerking Decisio



Ingediende voorstellen in subsidierroute

Van de twintig voorstellen die via de subsidierroute in ronde 3 zijn ingediend bij RVO, zijn er acht afgevallen. In totaal heeft de adviescommissie dus twaalf subsidievoorstellen beoordeeld. De helft daarvan heeft Gezondheid en Zorg als thema. In deze voorstellen zijn zorginstellingen als (academische) ziekenhuizen een

belangrijke speler. Vier van de twaalf voorstellen zijn op het gebied van Energie en Duurzame ontwikkeling. Kennisinstellingen zijn in deze projecten vooraanstaande consortiumpartners. De laatste twee voorstellen zijn ingediend op Landbouw en Leefomgeving en Kennisontwikkeling. Het bedrijfsleven (of een ‘private partij’) – met uitzondering van het voorstel op Kennisontwikkeling – zijn betrokken bij de consortia. In een aantal voorstellen is duidelijk dat ook het MKB is betrokken.

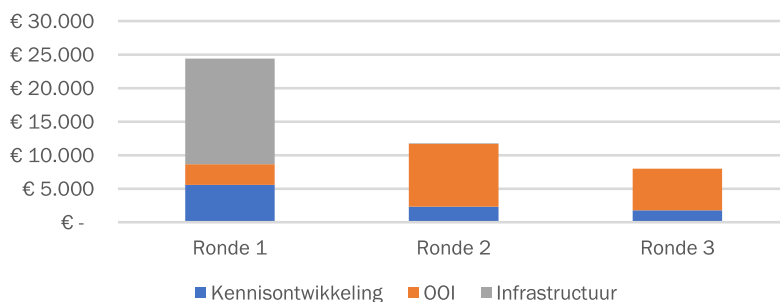
Aangevraagde bijdragen NGF

Per ronde is 4 miljard euro beschikbaar. Dit bedrag wordt in beginsel evenredig verdeeld tussen de pijlers Kennisontwikkeling en OOI – en infrastructuur in ronde 1.

Het NGF is in de eerste drie ronden ruim 3,5 keer overvraagd. In ronde 1 bedroeg de omvang van de ingediende NGF-voorstellen ruim 24 miljard euro, waarvan bijna tweederde in de infrastructuurpijler. De totale aangevraagde NGF-bijdrage in ronde 2 was met bijna 12 miljard euro de helft lager dan in ronde 1. In ronde 3 werd in totaal 8 miljard euro aangevraagd. Dit betekent dat het NGF gaandeweg minder overvraagd werd.

De pijler Infrastructuur was met in totaal ruim 15 miljard euro aanzienlijk overvraagd. Ook in de andere pijlers OOI en Kennisontwikkeling is in ronde 1 een hogere bijdrage verzocht dan beschikbaar was. De aangevraagde bijdrage in de OOI-pijler nam in ronde 2 en 3 toe. Tegelijkertijd daalde dit bij Kennisontwikkeling. De pijler Kennisontwikkeling is daarmee het minst overvraagd in de drie ronden.

Figuur 3.4 Gevraagde NGF-bijdrage (x 1 miljoen)



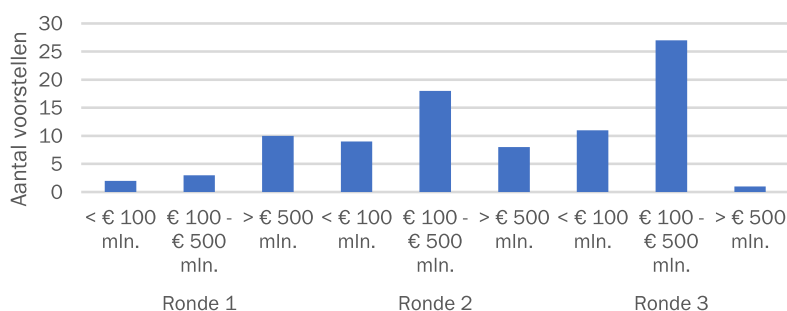
Bron: Rijksfinanciën, bewerking Decisio

Gemiddelde gevraagde bijdrage: 500 miljoen euro

Per voorstel werd in de eerste drie ronden gemiddeld bijna € 500 miljoen aangevraagd. In ronde 1 was dit € 1,6 miljard. Dit wordt verklaard door de omvangrijke infrastructuurvoorstellen; ter illustratie, er was een voorstel dat een

bijdrage vroeg van 8,6 miljard euro. In de daaropvolgende ronden daalde de gemiddelde omvang naar ongeveer € 300 miljoen. Het grootste deel van gevraagde bijdragen heeft een omvang van € 100 tot € 500 miljoen. Zie figuur 3.5.

Figuur 3.5. Omvang van de ingediende voorstellen



Bron: Rijksfinanciën, bewerking Decisio

Beschikte middelen: OO&I ook grootste in termen van toegekende subsidies

Van de 14 ingediende voorstellen in de **eerste ronde** zijn voor 10 voorstellen middelen toegekend, voorwaardelijk toegekend of gereserveerd voor een totaalbedrag van € 4,1 miljard³⁹. De verdeling van de (voorwaardelijk) toegekende of gereserveerde middelen over de pijlers in de eerste ronde was als volgt:

- OO&I: 1,4 miljard euro.
- Kennisontwikkeling: 233 miljoen euro.
- Infrastructuur: 2,5 miljard euro.

In de **tweede ronde** zijn 35 voorstellen ingediend voor een totaalbedrag van 11,8 miljard euro. Daarvan zijn er middelen toegekend, voorwaardelijk toegekend of gereserveerd voor 28 voorstellen voor een bedrag van € 6,3 miljard. De verdeling over de pijlers in de tweede ronde:

- OO&I: 4,5 miljard euro.
- Kennisontwikkeling: 1,7 miljard euro.
- Infrastructuur: 105 miljoen euro.

In **ronde 3** is het leeuwendeel (voorwaardelijk) toegekend aan of gereserveerd voor voorstellen in de departementale route. Van de gevraagde 6,6 miljard euro in de departementale route is in totaal 3,83 miljard euro toegekend, voorwaardelijk toegekend of gereserveerd aan/voor 16 van de 27 voorstellen. Over twee van de twaalf voorstellen in de subsidieroute is positief geadviseerd. Voor deze voorstellen

³⁹ Waarvan 2,5 miljard euro reserveringen voor fysieke infrastructuur. Deze middelen zijn overgeheveld naar het Mobiliteitsfonds.

was een bedrag van 168 miljoen euro aangevraagd. Het besluit hierover volgt nadat duidelijk is op welk bedrag de aanvragers daadwerkelijk aanspraak hebben.

Het grootste deel van de beschikbare middelen voor de eerste drie ronden is daarmee (voorwaardelijk) gehonoreerd of gereserveerd: 11,9 van de 12 miljard euro. Een deel van de NGF-middelen (ruim 600 miljoen euro) heeft een andere bestemming gekregen; dit bedrag is overgeheveld naar het Mobiliteitsfonds.

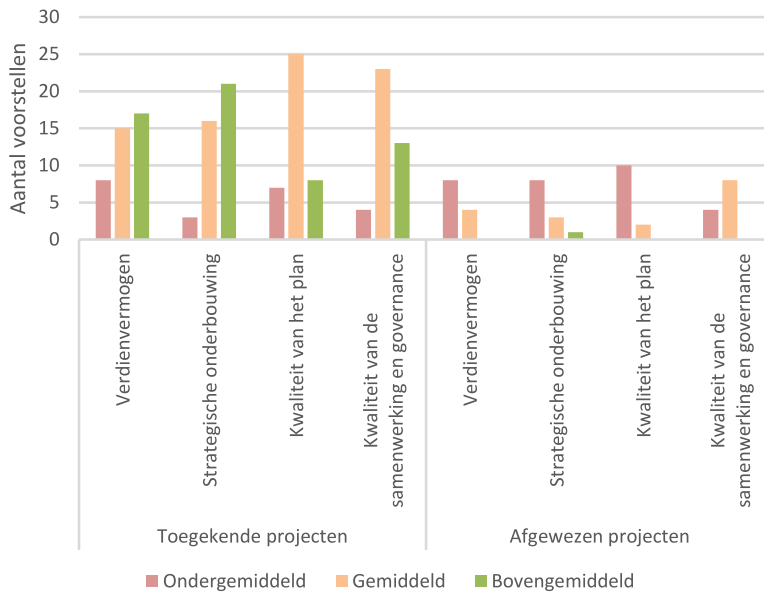
Strategische onderbouwing en bijdrage verdienvermogen wegen het zwaarst

De strategische onderbouwing en de bijdrage aan het verdienvermogen zijn de belangrijkste twee beoordelingscriteria van de adviescommissie. Dit sluit aan bij de centrale doelstellingen van het NGF.

Figuur 3.6 geeft een overzicht van de (voorwaardelijk) toegekende voorstellen / reserveringen en afgewezen voorstellen met daarbij het oordeel van de adviescommissie in ronde 1 en 2. De beoordelingen op de vier beoordelingscriteria zijn daarbij voor het overzicht gerubriceerd tot ondergemiddeld, gemiddeld en bovengemiddeld⁴⁰.

⁴⁰ In praktijk was er in de eerste twee ronden een uitgebreidere classificering: gering, gering tot gemiddeld, gemiddeld, gemiddeld tot hoog, hoog, zeer hoog, en daarnaast ook de oordelen “naar verwachting positief” en “niet te bepalen”.

Figuur 3.6 Oordeel adviescommissie vier criteria over de kwaliteit van de onderbouwing van toegekende en afgewezen voorstellen in ronde 1 en 2*



Bron: Commissie Nationaal Groeifonds, bewerking Decisio

* Het gaat om de kwaliteit van de *uitwerking van het voorstel* die is beoordeeld door de adviescommissie. De potentie van de voorstellen speelt een rol in het eindoordeel en maakt met name het verschil tussen voorwaardelijke toekenning/reservering en afwijzing. Dit is niet direct uit deze voorstellenanalyse te halen.

Figuur 3.7 laat zien hoe hoog de gewogen gemiddelde score was van de in ronde 1 en in ronde 2 toegekende projecten en de bijbehorende bedragen.

Figuur 3.7 Toegekende bedragen naar gewogen eindoordeel adviescommissie



Bron: Commissie Nationaal Groeifonds, bewerking Decisio

Uit de voorstellenanalyse van ronde 1 en 2 blijkt verder – op basis van onze eigen observaties – het volgende:

- Een ondergemiddelde beoordeling (op maximaal 2 criteria) hoeft geen reden tot afwijzing te zijn. Een hoge beoordeling op minimaal 1 criterium, is wel een reden tot (voorwaardelijke) toekenning. Slechts één voorstel had een hoge beoordeling op de strategische onderbouwing en is toch afgevalen.
- Gemiddeld is de beoordeling van de OO&I-voorstellen het hoogste en die van de Kennispijler het laagste. Voor de kennispijler blijkt het met name lastiger om de meerbijdrage aan het verdienvermogen te onderbouwen en scoort ook de samenwerking en governance relatief vaak nog ondergemiddeld.
- In ronde 1 was de beoordeling gemiddeld lager dan in ronde 2. Met name de pijler Kennisontwikkeling kreeg een positiever oordeel in ronde 2 (en infrastructuur verviel). Dit past bij het beeld dat de tijd voor ronde 1 krap was en er voor de Kennispijler nog nauwelijks projecten ‘op de plank’ lagen die pasten bij de doelstellingen van het NGF. Voor de OO&I-projecten geldt juist dat in ronde 1 de beoordeling van de toegekende projecten hoger lag dan in ronde 2. Dit is in lijn met het beeld dat er in ronde 1 OO&I-projecten klaar lagen die al ver uitgedacht waren, maar nog op zoek waren naar financiering. De infrastructuurpijler was er in ronde 2 uit, waarmee er meer budget was voor projecten met een lagere beoordeling.
- Kleine projecten ontvangen vaker een volledige bijdrage dan grote projecten. De ‘eigen inbreng’ is onderdeel van de beoordeling, maar lijkt geen doorslaggevend criterium te zijn in de beoordeling. Er zijn immers meer beoordelingscriteria.

DECISIO

- Op terreinen met een meer maatschappelijk karakter (energietransitie, landbouw, leven lang ontwikkelen) is de kwaliteitsscore van de toegekende voorstellen gemiddeld lager. Bij maatschappelijk relevante thema's krijgen voorstellen daardoor eerder een (voorwaardelijke) toekenning. Bijdrage aan oplossingen voor maatschappelijke problemen (met als harde randvoorwaarde dat deze een positief BBP-effect moesten hebben) was een van de doelstellingen vanaf de start. In ronde 3 zijn de maatschappelijke effecten expliciet opgenomen als doelstelling onder het duurzaam verdienvermogen (maar blijft een plausibele onderbouwing van de structurele bijdrage aan het BBP nog wel leidend). In eerdere ronden speelde dit impliciet vermoedelijk (op basis van de analyse) wel een rol bij de beoordeling van projecten.

Hoofdstuk 4 zoomt verder in op het proces van voorstelontwikkeling, hoofdstuk 5 gaat vervolgens dieper in op het beoordelingsproces van de NGF-voorstellen.

4. Proces van voorstelontwikkeling

Dit hoofdstuk behandelt de aspecten rond de voorstelontwikkeling tot indiening bij de adviescommissie. Paragraaf 4.1 gaat in op het indieningsproces, paragraaf 4.2 op de bekendheid en toegankelijkheid van het NGF voor potentiële indieners en in hoeverre de voorstelontwikkelingskosten proportioneel zijn aan de financiële omvang van de aanvraag. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies (paragraaf 4.3).

4.1 Het indieningsproces

In deze paragraaf staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- In hoeverre zijn de ervaringen met het indienen van voorstellen in ronde 1, 2 en 3 verschillend?
- Zijn het indieningsproces en de eisen voldoende helder en duidelijk voor (potentiële) indieners en betrokken veldpartijen?
- Hoe worden de uitvraag van informatie (het indieningsformulier) bij voorstellen en de feedback op conceptvoorstellen (o.a. quickscan) ervaren door zowel de indieners als beoordelaars?
- Werd tijdig en adequaat gecommuniceerd wanneer regels wijzigden?
- Op welke manier bepalen de departementen welke voorstellen worden ontwikkeld? Welke rol speelt de fondsbeheerder erin om te zorgen ook departementen een proces opzetten om de juiste projecten te selecteren?
- Welke rol vervult [Directie NGF/ departementen/ uitvoeringsorganisaties] in het bij elkaar brengen van relevante partijen voor voorstelontwikkeling?
- Hoe wordt het indieningsproces en de samenwerking daarin tussen verschillende partijen ervaren?

4.1.1 Een lerend indieningsproces

Het Groeifonds ging snel van start, zoals in hoofdstuk 2 beschreven. Het streven was om nog in 2020 de eerste investeringen te honoreren. In verband met de opstartfase en de nader te bepalen werkwijze van de adviescommissie, werden IenW, EZK en OCW geacht om als coördinerende departementen maximaal drie voorstellen in te dienen op het gebied van kennisontwikkeling, R&D en innovatie en infrastructuur. De fondsbeheerders toetsten als toegangspoort of de voorstellen voldeden aan de criteria. Uiteindelijk geleidde het fondsbeheer 15 voorstellen door naar de adviescommissie ter beoordeling.

Waarom is versneld met een eerste investeringsronde gestart?

Het NGF werd in 2020 door het Kabinet aangekondigd. Dit was midden in de coronapandemie. De noodzaak om het verdienvermogen te versterken was op dat moment evident. Er waren tevens op korte termijn al sterke projecten voor investeringen om het verdienvermogen te versterken. De eerste contacten tussen de initiatiefnemers en departementen gaan terug tot de aankondiging van groeistrategie in 2019. Voor de zomer van 2020 zijn de departementen in gesprek gegaan met initiatiefnemers om de projecten verder te ontwikkelen tot NGF-voorstellen, zodat deze in januari 2021 aan de Adviescommissie konden worden voorgelegd. Op deze manier, met een beperkt aantal voorstellen, kon begin 2021 gestart worden met de eerste investeringsvoorstellen.

De start van de tweede ronde werd kort daarna aangekondigd. In de tweede ronde kon ieder departement rechtstreeks voorstellen indienen en werd de quickscan geïntroduceerd: op basis van een conceptvoorstel, deed RVO suggesties voor verbeteringen. Een andere noviteit was het aanleveren van Groeiplannen door veldpartijen. De brede oproep resulteerde in ruim 200 Groeiplannen. De departementen selecteerden daaruit voorstellen, brachten waar mogelijk partijen bij elkaar en ontwikkelden in samenwerking de ideeën tot Groiefondsvoorstellen. 37 voorstellen zijn uiteindelijk ingediend bij de Toegangspoort. Zes daarvan waren Infrastructuur-voorstellen. Met uitzondering van het voorstel 'Rail Gent-Terneuzen', zijn vanwege het verdwijnen van de pijler Infrastructuur deze projecten onder de pijler O&O&I geschaard. Uiteindelijk zijn in ronde 2 in totaal 35 voorstellen aan de adviescommissie voorgelegd.

Vanaf de derde ronde van het NGF werd het voor veldpartijen mogelijk om – zonder betrokkenheid van departementen en op eigen rekening en risico – via een subsidieregeling investeringsvoorstellen in te dienen bij het NGF: de subsidieroute. Verder was ronde 3 op hoofdlijnen vergelijkbaar met ronde 2: departementen konden voorstellen indienen en RVO voerde bijna 100 quickscans uit. De uitkomsten konden voor departementen wederom aanleiding zijn samen te werken met veldpartijen. In ronde 3 dienden departementen 27 voorstellen in en via de subsidieroute beoordeelde de adviescommissie 12 voorstellen (van de in totaal 20 ingediende voorstellen in de subsidieroute).

De werking van de subsidieroute

Het aanvraagproces van de subsidieroute verliep in de derde ronde volgens een zogenaamde tenderprocedure. Dit houdt in dat de aanvragen worden gerangschikt en het subsidieplafond op basis van de rangschikking wordt verdeeld. Het definitieve subsidievoorstel kon worden ingediend bij RVO. Na indiening van het voorstel voerde RVO een volledigheidstoets uit.

Voorstellen die niet volledig waren, werden afgewezen. Na sluiting van de definitieve indiening was het niet meer mogelijk om de aanvraag te verbeteren en/of aan te vullen. In totaal ontving RVO 20 subsidieaanvragen in ronde 3. Op voorhand wees RVO acht aanvragen af op basis van de eisen en afwijzingsgronden van de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds en de Subsidieregeling. De twaalf overgebleven subsidieaanvragen waren allen gericht op de pijler O&O&I. Voor de resterende aanvragen heeft RVO een eerste analyse gedaan voor de adviescommissie.

Het proces om een projectvoorstel voor het NGF in te dienen en de eisen waaraan projecten moesten voldoen, waren in ronde 2 en 3 duidelijker dan in ronde 1, blijkt uit de enquête onder indieners. Dit komt door de situatie dat ronde 1 eigenlijk een pilotonderzoek was. De werkwijze van de adviescommissie lag nog niet vast, terwijl voorstelontwikkelaars werden geacht om voorstellen te ontwikkelen. Dit is een belangrijk verschil ten opzichte van ronde 2 en 3.

Verder blijkt uit de enquête dat de ervaringen van indieners met het NGF in grote mate worden gekleurd door tijdsdruk, procesmatige verschillen en wijzigingen in het analysekader. Waar ronde 1 vooral was bedoeld voor projecten 'die op de plank' lagen, werden de departementen en veldpartijen in relatief korte voorbereidingstijd geacht voorstellen te ontwikkelen voor ronde 2 en 3. Dit terwijl het detailniveau van een NGF-waardig voorstel zeer hoog is en daar veel tijd en geld in zit. De voorbereidingstijd voor deze voorstellen is door indieners daarom als krap ervaren.

Tussen de drie rondes van het NGF bestaan daarnaast procesmatige verschillen: van drie naar twee pijlers, de uitbreiding met subsidieroute en de inrichting van het proces in de selectie en opwerking van de voorstellen. In de initiële opzet van het NGF was er nog discussie of de filterfunctie bij een uitvoeringsinstantie of fondsbeheerder moest liggen; RVO heeft daarin uiteindelijk formeel een leidende rol (voor de subsidieroute geldt dat zij fungeert als toegangspoort en voor de departementale route in de vorm van een toets op volledigheid). Uit de gevoerde gesprekken blijkt ook dat departementen een belangrijke informele filterfunctie hebben (zie paragraaf 4.1.4). Een deel van bovenstaande wijzigingen komt voort uit de beoogde opzet van het NGF, een deel komt voort uit het lerende vermogen van het NGF. Betrokkenen geven in gesprekken aan begrip te hebben voor de wijzigingen, mede doordat het veelal verbeteringen betrof, maar het zorgde wel voor onduidelijkheid over de rolverdeling en verantwoordelijkheden in deze fase. Dit geldt ook voor indieners, zo blijkt uit de enquête.

Tot slot stond de werkwijze van de adviescommissie bij aanvang van het NGF niet vast. In de Kamerbrief werd veel waarde gehecht aan het structurele effect van

voorstel op het Nederlandse verdienvermogen, maar de adviescommissie werkte in de tussentijd aan een analysekader en die bevatte ook hoofdcriteria als strategische onderbouwing en kwaliteit van de governance en samenwerking. Wat dit precies inhield en welke subcriteria van toepassing zijn, werd gaandeweg pas duidelijker aldus bevroegde indieners. De hoofdcriteria bleven in de daaropvolgende ronden redelijk intact, maar er waren accentverschuivingen. Dit zorgde voor meer onduidelijkheid bij indieners en had soms consequenties voor voorstellen die al vergevorderd waren op basis van het analysekader uit de voorgaande ronde. In laatstgenoemde geval moesten voorstellen gewijzigd worden.

De beoordeling was niet conform de eerder gecommuniceerde criteria. Deze zijn onderweg in het traject verschoven. Bewegende doelpalen maakt het lastig scoren.

Voorstelindieners in ronde 2

4.1.2 Indieningsproces en -eisen zijn voldoende helder

Uit de gevoerde gesprekken en de enquête komt naar voren dat het indieningsproces van het NGF in de ogen van het merendeel van de voorstelindieners voldoende helder en duidelijk is (in bijlage 3 is in Figuur 0.8 een grafiek weergegeven met de respons vanuit de enquête op deze vraag). Eventuele belemmeringen en de administratieve lasten zijn volgens de respondenten proportioneel. Op die manier is het mogelijk om voldoende aanvragen in te dienen die binnen de criteria van het NGF vallen. De eisen zijn verder dusdanig dat het goed mogelijk is voor indieners om een voorstel te schrijven dat aansluit bij de eisen waarop wordt getoetst. Dat onderbouwen we aan de hand van het aantal voorstellen dat het toetsingskader met afwijzingscriteria passeerde.

De uitvraag van informatie bij voorstellen is doorgaans als goed ervaren door indieners. Uit de enquête en gevoerde gesprekken blijkt dat de juiste zaken zijn uitgevraagd: waarom deze investering? Wat zijn de verwachte effecten? Hoe zit je samenwerking in elkaar? Wat is de *internationale* achtergrond? Waarom werken andere financieringsroutes niet? Dit heeft indieners geholpen bij het uitwerken van de voorstellen. Volgens sommige indieners kenmerken de indienings-formulieren zich daarentegen soms als abstract, generiek en beperkt. Anderen geven aan dat het detailniveau hoog is, wat voor extra lasten zorgt en zij trekken daarmee de doelmatigheid in twijfel.

Het aanvraagformulier, de toelichting en de geboden informatie zijn van zeer hoge kwaliteit in verhouding tot vergelijkbare (inter)nationale procedures. Je zou hopen dat alle overheidsinvesteringen zo worden beoordeeld.

Vorstelindiener in ronde 3, subsidieroute

Veel tijd en moeite is gestoken in het opzetten en actualiseren van werkwijzers en leidraden ten behoeve van het NGF. De communicatie was zodoende uitgebreid, maar niet genoeg om vragen van indienende partijen volledig weg te nemen. De onduidelijkheid blijkt onder meer uit de enquête: voor een derde van de respondenten was het proces om tot voorstellen te komen en om die in te dienen bij het groeifonds (enigszins) onduidelijk. Dit had te maken met de eisen waaraan projecten moeten voldoen, de hoeveelheid informatie en de mate van detail die gevraagd werd. Dit speelde met name in ronde 1 en verbeterde voor de departementale route wezenlijk richting ronde 2 en 3. De geschiedenis herhaalt zich met de subsidieroute in ronde 3: er zijn handreikingen en nadere voorwaarden gepubliceerd tijdens het ontwikkelproces, maar de extra routemogelijkheid leidde onvermijdelijk tot complexiteit in ronde 3.

Het indienen van een voorstel via de subsidieroute was schieten op een bewegend doel

Indiener van een voorstel via de subsidieroute in ronde 3

4.1.3 Departementen zijn een belangrijke schakel in het selecteren en opwerken van voorstellen

Het Kabinet beoogde in het NGF een wezenlijke rol voor veldpartijen. In de Kamerbrief staat immers dat een consortium van veldpartijen eventueel met een departement een voorstel gezamenlijk kan uitwerken. De departementale betrokkenheid is in de praktijk echter groot (zie hoofdstuk 3). Dit komt vanzelfsprekend doordat de subsidieroute pas in ronde 3 opende, maar ook toen is het merendeel van de voorstellen via de departementale route ingediend. Dit betekent automatisch dat departementen een belangrijke schakel zijn in het proces: zij hebben zelf de lead in het selecteren van voorstellen die zij willen indienen en zijn op die manier ook een belangrijke schakel in met wie deze voorstellen worden ingediend.

Om te bepalen welke voorstellen worden ontwikkeld richtten departementen intern processen in. Waar de departementen met de initieel grootste betrokkenheid bij het NGF (EZK en OCW) een effectief en efficiënt proces in de selectie en opwerking van de voorstellen inrichtte, was dat bij andere departementen – in met name de 2^e ronde – minder het geval. Dit komt doordat EZK en OCW bekender zijn met dit soort werkprocessen en typen voorstellen, terwijl het voor de andere departementen meer pionieren was. Uit gevoerde gesprekken blijkt dat in ronde 3 vrijwel ieder departement kennis heeft opgebouwd, capaciteit heeft gecreëerd en (soms) afwegingen heeft geformuleerd op basis waarvan zij keuzes maken.

Afwegingscriteria en toepassingswijze per departement

De afwegingscriteria en de toepassingswijze verschillen per departement. EZK heeft voor de pijler O&O&I het werkproces en de criteria zeer gedetailleerd vastgesteld in ronde 3: het werkte met een categorisering om potentiële aanvragen te beoordelen, betrokkenheid te bepalen en inzet vast te stellen. IenW heeft sinds ronde 3 een uitgebreid werkproces gericht op sterke filtering om capaciteit gerichter in te zetten. OCW hanteert in het ontwikkelproces daarentegen geen eenduidig afwegingskader; het selectieproces is in onderlinge afstemming. Bij de overige departementen is de selectie- en opwerkproces willekeuriger. De wijze waarop voorstellen tot stand komen verschilt bijvoorbeeld bij SZW. LNV en VWS hanteren de strategie om voorstellen te duwen in plaats van te trekken. Oftewel, deze departementen houden oren en ogen open en leggen het initiatief en het werk bij de consortia.

De inhoudelijke selectiecriteria op basis waarvan een voorstel via de departementale route verder wordt ontwikkeld, komen bovenop de criteria die de adviescommissie hanteert. Daarmee vindt een voorselectie plaats op het niveau van de departementen. De voorselectie wordt benut om goede aansluiting te maken bij de geldende beleidsspeerpunten. Uit de enquête en gevoerde gesprekken blijkt dat dit proces en de gehanteerde afwegingscriteria niet altijd helder waren. Zo vonden diverse respondenten de selectie voor de departementale route onduidelijk. Zij noemen het ontbreken van toegankelijke informatie en communicatie als redenen.

Tot slot vervult fondsbeheer geen actieve rol in het proces van voorstelontwikkeling.

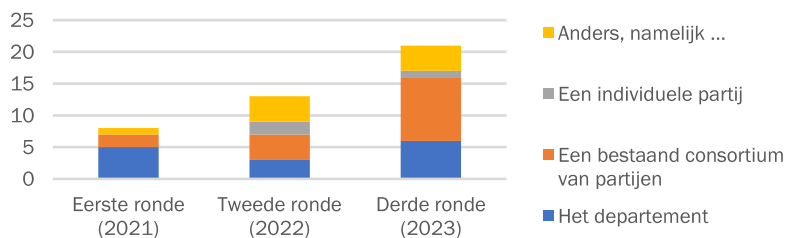
4.1.4 Departementen en kennisinstellingen doorgaans in de lead

Sterke betrokkenheid van departementen

De interne organisatie van het NGF, bestaande uit de adviescommissie, stafdirectie, EZK als fondsbeheerder en RVO, heeft geen rol in het bij elkaar brengen van

relevante partijen voor voorstelontwikkeling. De departementen zijn daarentegen een belangrijke speler in de ontwikkeling van voorstellen. Dit komt doordat zij niet alleen betrokken zijn bij voorstellen, maar deze vaak (voor circa een derde) ook initiëren. In deze voorstellen had het departement een voorname rol in het bij elkaar brengen van relevante partijen. Wel is het zo dat veldpartijen gaandeweg meer en meer voorstellen initiëren: in ronde 3 geldt dit volgens de respondenten op de enquête voor het eerst in meer dan de helft van de ingediende departementale voorstellen, zie figuur 4.1.

Figuur 4.1 Initiator van voorstellen in de departementale route (N=42)



Bron: enquête, bewerking Decisio

Uit gesprekken met betrokken departementen maken we op dat het NGF als uitgangspunt heeft dat een voorstel in principe via de subsidieroute loopt, tenzij duidelijk is dat uitvoering van een voorstel alleen met departementale betrokkenheid kan. Vanaf ronde 3 hanteert ieder departement dit uitgangspunt. De wijze waarop de departementale betrokkenheid vervolgens wordt ingevuld, is mede afhankelijk van de pijler waarop het voorstel is ingediend en de strategie die het betrokken departement hanteert, blijkt uit de gesprekken. In de pijler Kennisontwikkeling is een departement vaak trekker, omdat in dit speelveld sowieso weinig privaat initiatief is. Bij OO&I laten departementen vaak het initiatief aan de markt (met kennisinstellingen) en ondersteunen overwegend het proces. Een belangrijk indiener in deze pijler is EZK. Zij laten het initiatief meer aan de sector en zij staan niet op zichzelf: ook LNV is eerder een ‘voorstelduwer’ dan een voorsteltrekker.

Het aantal departementale voorstellen groeit per ronde, maar het departement is in de laatste twee ronden niet meer zo vaak initiator als in ronde 1. Het initiatief wordt daarnaast, waar mogelijk, meer aan de markt gelaten. De rol van departement wordt dus naarmate het NGF vordert steeds groter in het geheel aan voorstellen, maar kleiner per voorstel

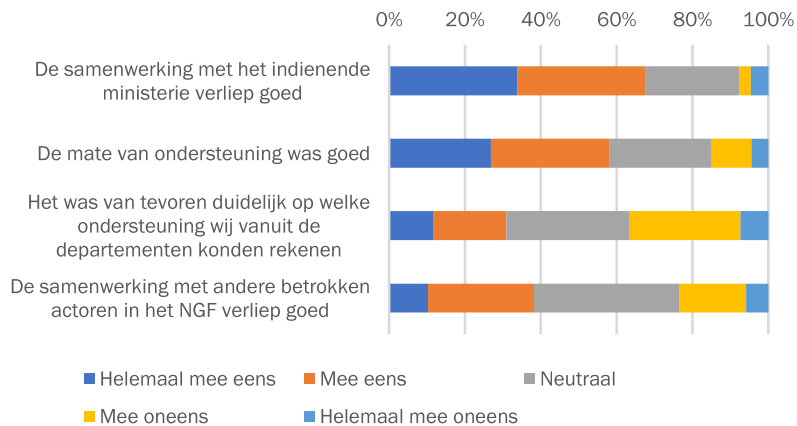
Kennisinstellingen zijn belangrijke samenwerkingspartners van departementen

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat kennisinstellingen (universiteiten) en TNO belangrijke initiators van voorstellen zijn naast departementen. Zij zijn door de opzet van het NGF in een centrale positie gebracht. Dit heeft meerdere redenen: kennisinstellingen zijn bekend met de gevraagde publiek-private samenwerking en ecosysteem-benadering, hebben ervaring met projecten van 30 miljoen euro of meer, hebben (meer) capaciteit om voorstellen te ontwikkelen en hadden reeds de nodige onderzoeksprogramma's lopen. Dit resulteerde in een grote voorsprong voor de kennisinstellingen, wat leidde tot een belangrijk aandeel in de ingediende voorstellen. In deze fase brachten zij relevante (veld)partijen bij elkaar.

Samenwerking doorgaans goed tussen departement en veldpartijen

De samenwerking met het indienende departement verliep gedurende het NGF in het algemeen goed, is het beeld uit de enquête. De mate van ondersteuning was daarentegen soms minder dan verwacht en het was niet altijd van tevoren duidelijk op welke ondersteuning men kon rekenen. Er zijn flinke verschillen in ondersteuning tussen departementen en tussen voorstellen van departementen. Dit leidt ertoe dat het voor anderen soms onduidelijk is welke rol het departement neemt. Dit kon variëren van kritisch meedenken en -lezen tot het initiëren en samen vormgeven van een voorstel.

Figuur 4.2 Stellingen over de rol en samenwerking met de departementen en andere organisaties in het proces tot indiening van een voorstel (N=68)



Bron: enquête, bewerking Decisio

Feedback vanuit fondsbeheer, RVO en indienende departement is nuttig

In de departementale route is het voor indiende (veld)partijen aldoor mogelijk geweest om terugkoppeling te krijgen op de plannen. De wijze van samenwerking

en de rolinvulling verschillen per departement en voorstel, maar is in het algemeen ervaren als goed, blijkt uit de enquête. De feedback die hieruit voortkwam is voor de meesten nuttig geweest. Vanaf ronde 2 is het tevens mogelijk om feedback te ontvangen van RVO. Ook hier is veel gebruik van gemaakt, wat als nuttig werd ervaren door indieners.

4.2 Bekendheid en toegankelijkheid van het NGF

In deze paragraaf staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Is het NGF voldoende bekend bij de doelgroepen? Is de betrokkenheid van de regio's voldoende geborgd?
- Is de gelijke toegankelijkheid voor potentiële indieners voldoende gewaarborgd?
- In hoeverre zijn veldpartijen betrokken bij voorstellen in de departementale route?
- Wat worden als obstakels en best practices ervaren bij vakdepartementen in het ontwikkelen van voorstellen?
- Is het indieningsproces zo ingericht dat het voor het mkb toegankelijk is om deel te nemen aan het NGF?
- Hoe hoog zijn de kosten voor het uitwerken van een voorstel, en hoe staan deze in verhouding met de kwaliteit van de voorstellen? Hoe percipiëren indieners deze kosten?
- Leiden verschillen in opzet en uitwerking van voorstelontwikkeling tussen vakdepartementen tot verschillen in uitkomsten wat betreft ingediende en gehonoreerde voorstellen?

4.2.1 Bekendheid van het NGF afhankelijk van sector en bedrijfsomvang

Uit de resultaten van de enquête en de gevoerde gesprekken blijkt dat de bekendheid van het NGF per sector en bedrijfsomvang verschilt. Daar waar het NGF goed bekend is onder het innovatieve bedrijfsleven (multinationals en startups) en in de onderzoekswereld (bij universiteiten en TO2's), is de bekendheid onder mkb'ers minder groot.

Het bedrijfsleven dat bekend is met het NGF ziet wel uitdagingen in hoe zij toegang kunnen krijgen tot het NGF: op welke manier en voor welke doelen is ondersteuning mogelijk? Wat zijn de beschikbare routes en geldende voorwaarden? De inhoud van het NGF is lastig te doorgronden voor het (middelgrote en kleinere) bedrijfsleven. Bij vertaling van het NGF naar 'het veld' ligt een rol voor brancheorganisaties, regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROMs) en andere gremia.

Grootbedrijf en startups kennen het goed, MKB soms minder

Citaat van een respondent

4.2.2 Gelijke toegang voor potentiële indieners is een aandachtspunt

De bekendheid van het NGF is vrij groot, maar het zijn hoofdzakelijk bestaande 'structuren' die NGF-voorstellen indienen, aldus bevroegde indieners en geïnterviewden. Dit ondanks de uitgebreide fysieke en digitale voorlichting over indieningsmogelijkheden, toetsingspoort- en beoordelingscriteria en besluitvorming. Dit betekent concreet dat kennisinstellingen en TO2's een groot aandeel in de voorstellen innamen. Dit komt deels doordat het NGF streeft naar publiek-private samenwerking en zich kenmerkt als een ecosysteembenadering, wat een samenspel impliceert tussen publieke organisaties en het bedrijfsleven. Het NGF is daarmee voor potentiële indieners die ervaren zijn met deze uitgangspunten toegankelijker dan voor degene zonder of met minder ervaring. Concreet betekent dit dat EZK en OCW binnen de departementen een voorsprong hadden, terwijl dat binnen de veldpartijen gold voor kennisinstellingen.

Een voorsprong voor EZK en OCW

Het NGF was in opzet niet toegankelijk voor alle departementen in ronde 1. Alleen EZK, OCW en IenW konden indienen. De overige departementen zetten daar destijds vraagtekens bij en met succes: LNV diende in ronde 1 ook een voorstel in. Vanaf ronde 2 was NGF open voor alle departementen, maar gevoerde gesprekken wijzen uit dat de opzet van het NGF departementen als EZK en OCW in het algemeen bevoordelen. EZK weet dankzij ervaringen met het Topsectorenbeleid – waarin samenwerkingsverbanden en netwerken zijn gecreëerd – op welke manier voorstellen in kunnen spelen op criteria als 'het ecosysteem laten floreren'. Bij OCW speelt in belangrijke mate de ervaring met fondsen mee: in de wetenschap bestaat een infrastructuur om onderzoeksvoorstellen te ontwikkelen. Deze blijft echter beperkt tot de wetenschap, aangezien de infrastructuur afwezig is in het basis- en voortgezet onderwijs, het MBO en HBO. Bovenstaand beeld is geschetst op hoofdlijnen, maar tussen de directies van EZK en OCW bestaan ook verschillen in kennis en ervaring.

Waar EZK, OCW en IenW voortvarend van start gingen in ronde 1 en ervaringen opdeden richting ronde 2, voerden de andere departementen discussies over de betekenis van het NGF, alvorens men capaciteit vrijspelde en processen inrichtte. Indieners van voorstellen en departementen geven aan dat de interpretatie van regels rondom het betrekken van veldpartijen bij een NGF-voorstel uiteenlopen.

lenW vatte dit enger op dan bijvoorbeeld EZK. De publiek-private samenwerking in het ontwikkelen van NGF-voorstellen gaat daarom bij bepaalde departementen verder, wat kan leiden tot een hogere beoordeling door de adviescommissie. Een gelijk speelveld creëren verdient aandacht.

NGF is ontoegankelijker voor het bedrijfsleven...

In de departementale route zijn kennisinstellingen en TO2's een belangrijke indieners van voorstellen om verschillende redenen. Voor deze partijen is het NGF bij uitstek toegankelijk vanwege de gevraagde publiek-private samenwerking en ecosysteembenadering. Zij vormen dan ook vaak het startpunt, nemen een trekkende rol en betrekken vervolgens het bedrijfsleven erbij. De opzet van het NGF is op deze manier weliswaar succesvol in het vormen van consortia – bestaande uit publieke organisaties, kennisinstellingen en het bedrijfsleven – (grootbedrijf), maar het is de vraag of het bedrijfsleven een gewichtige invloed heeft op de vorming van het voorstel. Dit wordt ook ondersteund door gesprekken en de enquête: het NGF is niet altijd even toegankelijk voor het bedrijfsleven.

Het NGF is in theorie toegankelijker voor het bedrijfsleven door de subsidieregeling vanaf ronde 3. In de praktijk blijven de toetsingscriteria echter een obstakel, blijkt uit gesprekken en de enquête. Een aanvraag dient tenminste 30 miljoen euro te zijn⁴¹. Dit is een fors drempelbedrag voor het bedrijfsleven. Extra complicatie hierbij zijn de beperkte financiële of andersoortige ondersteuningsmogelijkheden door het departement aan het mkb in de fase van voorstelontwikkeling. Daarnaast geldt een zwaardere informatielast: waar departementale voorstellen na toekenning informatie aan het voorstel mogen toevoegen, moet dit bij een subsidieaanvraag compleet worden aangeleverd. Het ontwikkelen van een uitgewerkt voorstel met aandacht voor diverse onderdelen, kost al gauw enkele honderdduizenden euro's (aan menskracht en out-of-pocket kosten). Om een toereikende aanvraag in te dienen, is een consortium vaak noodzakelijk, maar een sterk consortium vormen kost tijd en vergt een groot netwerk; het is de vraag of die in de NGF-periode (2021-2025) op tijd van de grond komt. Dit maakt de subsidieroute ontoegankelijker dan de departementale route en het is de vraag of de meerwaarde van een subsidieroute volledig wordt benut.

⁴¹ In het NGF staat de minimumeis niet ter discussie: de mate van omvang past bij de doelstelling, teveel versnippering niet. En de organisatie is ingericht op dit niveau (anders veel meer aanvragen en beoordelingen waarmee het werkproces echt een andere wordt).

Tabel 4.1 Toegankelijkheid van het NGF voor verschillende partijen

	Penvoerder	Lid consortium	Begunstigde subsidies/calls
Kennisinstellingen	X	X	X
Onderwijsinstellingen		X	X
Grootbedrijf	X	X	X
Innovatief mkb		X	X
Gemiddeld mkb			X
Startups en scale-ups		X	X

... en met name voor het MKB

Wat geldt voor het bedrijfsleven, geldt met name voor het reguliere mkb. Het grootbedrijf, de innovatieve top van het MKB, startups en scale-ups kennen beter de weg naar het NGF en zijn vaker bij voorstellen betrokken. Meestal is dit in samenwerking met een kennisinstelling. Voor het gemiddelde MKB-bedrijf is dit daarentegen lastiger vanwege de minimumeis van 30 miljoen euro, de complexiteit en benodigde investering in tijd en geld. Waar partijen als TNO, kennisinstellingen en (regionale) overheden vanuit publieke middelen een aanvraag kunnen ontwikkelen, dient het mkb dit bovendien zelf te bekostigen. Dit is een beeld dat past bij de huidige opzet van het NGF.

In het aandragen en bedenken van investeringsvoorstellen is in principe een belangrijke rol weggelegd voor ondernemers, waaronder mkb-bedrijven. Zo staat in de Kamerbrief Nationaal Groeifonds⁴². Dit betekent niet automatisch dat zij als zelfstandig trekker van een aanvraag zouden moeten fungeren of een consortium moeten leiden, dat past mogelijk ook niet bij een instrument als het NGF. We constateren wel dat het mkb nu vooral indirect toegang heeft tot het NGF.

Het doel dat het NGF bereikbaar dient te zijn voor een brede doelgroep lijkt wel te zijn gehaald. Diverse partijen van kennisinstellingen, tot start-ups en scale-ups zijn op enige manier betrokken bij voorstellen of het uitvoeren daarvan. Aandachtspunt is daarin nog wel de rol van het gemiddelde mkb-bedrijf, die komt op dit moment nog minder sterk tot uiting.

Het topkwartiel van het Nederlandse MKB profiteert. Toch is er sprake van weinig openheid en is de capaciteit beperkt om door te slijpelen.

Citaat van een geïnterviewde

⁴² Kamerbrief Nationaal Groeifonds' (2020), te vinden via: [Kamerbrief Nationaal Groeifonds | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Regionale spreiding enigszins en indirect geborgd

Regionale spreiding is een belangrijk punt van aandacht in het publieke debat rondom het NGF. Desalniettemin hanteert het NGF geen eisen of inhoudelijke beoordelingscriteria voor regionale spreiding. De regionale bekendheid wordt in principe geborgd door verschillende intermediaire organisaties die hun 'voelsprietten' in de regio hebben, zoals de ROMs en universiteiten die door het hele land verspreid gevestigd zijn. We maken uit gesprekken met onder meer diezelfde ROMs echter op dat de bekendheid van het NGF in de ene regio groter is dan in de andere regio. Zo hebben bijvoorbeeld de provincie Overijssel en Zuid-Holland het NGF scherp op netvlies, maar is dat bij de provincie Gelderland nog nauwelijks het geval.

We constateren aanvullend dat regionale spreiding enigszins en indirect geborgd is doordat het NGF stuurt op ecosystemen. Deze ecosystemen functioneren vaak op een groter schaalniveau dan een regio. Op die manier zijn veel partijen uit verschillende regio's betrokken bij NGF-projecten.

Betrokkenen geven aan dat een nauwere samenwerking tussen het NGF, hogescholen en ROMs regionale spreiding kan bevorderen. Ook kunnen deze organisaties nog beter worden benut als haarvaten in de regio's. Zij hebben kennis over en netwerken in het innovatieve bedrijfsleven in de regio.

4.2.3 Aanzienlijke, maar proportionele voorstelontwikkelingskosten

Meerdere partijen maken kosten in de fase van voorstelontwikkeling: initiatiefnemers, departementen, provincies, ROMs, RVO en stafdirectie. Initiatiefnemers als kennisinstellingen en het bedrijfsleven maken de meeste ontwikkelkosten. Een deel van de initiatiefnemers ontvangt daarvoor financiële- of in-kind bijdrage om capaciteit vrij te maken en andere 'out of pocket-kosten' te dekken. Dit komt bijvoorbeeld van departementen, provincies en ROMs. Initiatiefnemers van projecten krijgen in de voorstelontwikkeling ook ondersteuning van departementen. Departementen organiseren intern en extern capaciteit en voeren aanvullende opdrachten uit (out of pocket-kosten), wat hen ook een wezenlijke kostendrager maakt. Departementen dienen de interne en externe ondersteuning te coördineren en daar zijn kosten aan verbonden. Verder levert RVO een bijdrage met onder meer de quickscan en is een deel van de capaciteit van de stafdirectie te relateren aan de ontwikkelfase. De inzet van RVO en de stafdirectie is afgedekt via de begroting van de apparaatskosten van het NGF.

De departementale inzet is maatwerk per voorstel. Dit is onder meer afhankelijk van de complexiteit van het voorstel. Uit informatie van OCW en EZK blijkt per

voorstel een inzet van 0,5 tot 1,5 FTE bij OCW en 0,1 tot 0,5 FTE bij EZK. Dit staat gelijk aan respectievelijk 65 tot 205 duizend euro en 13 tot 66 duizend euro (op basis van schaal 12⁴³). In de praktijk kan de inzet groter zijn dan deze richtlijnen. Duidelijk is dat EZK meer op de sector leunt, terwijl OCW nauwer betrokken is bij voorstellen.

In de enquête is ook gevraagd naar gemaakte kosten in termen van tijd en geld. Hieruit blijkt dat de voorstelontwikkelkosten aanzienlijk uiteenlopen. Dit is mede afhankelijk van de grootte van het voorstel, de inhoud en de indienende partijen. De inschattingen van de respondenten kunnen ook afwijken van de realiteit. Niettemin is het mogelijk om de kostenopbouw van een gemiddeld voorstel te schetsen, gegeven de onzekerheid. Een departement besteedde naast haar inzet in FTE een gemiddeld bedrag van circa 75 duizend euro aan *out of pocket*-kosten. Veldpartijen geven in de enquête aan dat de totale inzet van de eigen organisatie gemiddeld 270 duizend euro bedraagt, waarvan circa de helft uit *out of pocket*-kosten bestaat. Consortiumpartners maakten tot slot tijd en middelen vrij om het voorstel te ontwikkelen, maar een gedegen schatting is onbekend.

Een grote variatie in de kostenopbouw voor een voorstel

In de enquête is gevraagd naar de tijd, kosten en moeite die de 'eigen organisatie' en consortiumpartners staken in het opstellen van het voorstel. Gevraagd is naar het aantal maanden dat de ontwikkeling duurde, hoeveel mensen betrokken waren, wat de gemiddelde inzet was en hoeveel de out-of-pocket-kosten waren. Een aantal observaties:

1. Het aantal maanden dat aan een voorstel gewerkt wordt is minimaal 4, maar kan oplopen tot een aantal jaar. Gemiddeld genomen is een voorstel 10 maanden in ontwikkeling;
2. Gemiddeld werken 5 mensen aan een voorstel binnen de eigen organisatie, maar als ook consortiumpartners mee worden gerekend, dan zijn het gemiddeld 45 personen.
3. De inzet van de betrokken mensen verschilt enorm. Waar sommigen wekelijks een uur met het voorstel bezig zijn, werken anderen voltijds of langer aan een voorstel. Gemiddeld is het 23 uur per week.
4. Daarbovenop komen de out-of-pocket kosten voor consultants en dergelijke. Dit loopt al gauw op tot ruim 100 duizend euro per voorstel, maar dit varieert sterk: van 10 duizend tot meer dan een miljoen euro.
5. Bovenstaande betekent dat een voorstel gemiddeld genomen de 'eigen organisatie' ruim 270 duizend euro per voorstel kost. Sommigen voorstellen overschrijden zelfs een miljoen euro. Het lijkt erop dat de voorstelontwikkelingskosten in de subsidieroute lager zijn dan de departementale route.

⁴³ Handleiding Overheidstarieven (2023)

Voor de coördinatie reserveren departementen intern FTE voor de voorstelontwikkeling tot uitvoering. Dit bedraagt in totaal circa 2 FTE bij EZK (waarvan een belangrijk deel zit in het coördineren van de voorstelontwikkeling) en bij OCW 3 à 4 FTE (voor kennis, leven lang leren en primair- en secundair onderwijs). Bij andere departementen is de coördinatie naar verwachting minder omvangrijk door een beperkter aantal voorstellen. Tot slot zijn een aantal apparaatskosten van het NGF te relateren aan de voorstelontwikkelingsfase (RVO, stafdirectie en overig). Het is onduidelijk hoeveel de apparaats- en coördinatiekosten zijn per voorstel.

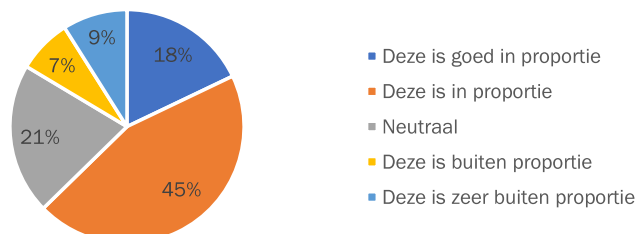
De omvang van het NGF is zonder vergelijking, het is een unieke mogelijkheid. Men begrijpt dat je daarvoor de nodige energie moet investeren.

Voorstelindieners ronde 3, departementale route

Op basis van bovenstaande informatie en met enige onzekerheid, constateren we dat het ontwikkelen van een voorstel circa 400 duizend euro kan kosten. Meer dan de helft van de respondenten uit de enquête (zie figuur 4.3) en ook de meeste geïnterviewden vinden de investering in proportie met de omvang van het project. Dit komt mede doordat de betrokkenen het voorstel in de basis urgent en belangrijk vinden. Ook geeft een aantal betrokkenen aan dat het een kleine investering is op de totale aanvraag: 400 duizend euro op een gemiddelde aanvraag van 500 miljoen euro staat gelijk aan minder dan 1 procent. Echter, wordt ook opgemerkt dat de gemaakte investering in relatie tot de dalende slagingskans (zowel statistisch vanwege het grote aantal voorstellen in ronde 3, als realistisch vanwege het onderwerp, zie hoofdstuk 3) enigszins buiten proportie is. De perceptie van veel indieners lijkt mede afhankelijk van een al dan niet positieve beoordeling.

Informatie over de inzet per voorstel is niet gekoppeld aan uitkomsten (toekenning of niet). Het is daardoor niet mogelijk uitspraken te doen of er een relatie is tussen de mate van inzet en een positief oordeel door de adviescommissie.

Figuur 4.3 Proportionaliteit van tijd en kosten in relatie tot de (financiële) omvang van het project (N=67)



Bron: enquête, bewerking Decisio

4.3 Conclusies voorstelontwikkeling

Het aantal ingediende voorstellen nam per ronde toe. Het proces om een projectvoorstel voor het NGF in te dienen en de eisen waaraan projecten moesten voldoen, werden gaandeweg steeds duidelijker. Dit kwam door het feit dat ronde 1 is gebruikt als pilotronde. De werkwijze van de adviescommissie lag niet tot in alle details vast, maar werd gaandeweg aangescherpt. De ervaringen met het NGF verbeterden in ronde 2 en 3. Tijdsdruk en onduidelijkheden als gevolg van procesmatige verschillen en wijzigingen in het analysekader van de adviescommissie zijn kritiekpunten. Dit ondanks de uitgebreide communicatie vanuit het NGF. Zonder deze onduidelijkheid had het indieningsproces effectiever en efficiënter gekund, want er zijn kosten gemaakt voor overbodige analyses en essentiële elementen konden ontbreken in het voorstel. Niettemin biedt het NGF een unieke financieringsmogelijkheid, zijn het proces en de gestelde eisen dusdanig helder en duidelijk dat de belemmeringen en de administratieve lasten passen bij de doelgroep, zodat er voldoende, binnen de criteria vallende, aanvragen worden ingediend.

In het indieningsproces nemen departementen een belangrijke positie in. De departementale betrokkenheid was groot doordat het in de eerste twee rondes alleen mogelijk was in samenwerking met hen voorstellen in te dienen bij de adviescommissie. Zij konden door de opzet eigenhandig voorstellen selecteren en samenwerkingen aangaan met veldpartijen. De samenwerking is in het algemeen redelijk tot goed ervaren bij indieners, maar de wijze waarop departementen voorstellen selecteerden en de samenwerking aangingen met veldpartijen was niet altijd systematisch en transparant. Inmiddels hebben de departementen met de meeste voorstellen hun eigen werkprocessen aangepast en afwegingscriteria bepaald, op basis waarvan zij hun departementale ondersteuning bepalen.

Naast de departementen spelen kennisinstellingen en TO2's een voornamelijk rol in het indieningsproces. Deze partijen hebben een voorsprong ten opzichte van andere potentiële indieners als het grootbedrijf en MKB, omdat zij ervaren zijn met beleidsprocessen, publiek-private samenwerking en verbonden zijn met het bedrijfsleven. Kennisinstellingen zijn daarnaast bekend met projecten van minimaal 30 miljoen euro en het opzetten van complexe programma's. Kennisinstellingen werken in de consortia vaak samen met het bedrijfsleven, waarbij de invloed van het grootbedrijf groter is dan het mkb, wat de toegankelijkheid van het NGF voor het mkb een aandachtspunt maakt. We constateren dat zij voornamelijk indirecte toegang hebben tot het NGF, vaak als onderdeel van een consortium dat wordt getrokken door een kennisinstelling of groter bedrijf.

De subsidieroute vanaf ronde 3 maakt het NGF voor het bedrijfsleven in theorie toegankelijker en de rol in de voorstelontwikkeling groter. In de praktijk is voor het bedrijfsleven – en met name het MKB – de minimumeis van 30 miljoen euro een forse drempel. Dit vraagt om consortiumvorming, maar dat kost tijd en vergt expertise en een groot netwerk. Bovendien is het uitwerken van een plan kostbaar, terwijl er geen financiële of andersoortige ondersteuning is en de slagingskans in de eerste ronde van de subsidieroute klein bleek. De ontwikkelingskosten kunnen deels als verloren gezien worden – wat inefficiënt is, terwijl in de aankomende rondes potentiële indieners de subsidieroute wellicht mijden. Het huidige indieningsproces via de subsidieroute beschouwen we daarmee als weinig effectief.

De ontwikkelingskosten voor een voorstel lopen sterk uiteen, maar zijn gemiddeld genomen aanzienlijk met circa 400 duizend euro per voorstel. Deze komen voor het grootste deel voor rekening van veldpartijen en departementen en bestaan voor een beperkt deel uit apparaats- en coördinatiekosten. *Out of pocket*-kosten maken een aanzienlijk deel uit van de ontwikkelingskosten. We constateren wel dat de gemiddelde gemaakte kosten minder dan 1 procent van de gemiddelde aangevraagde NGF-bijdrage bedragen (500 miljoen euro per voorstel). De indieners vinden de kosten proportioneel in relatie tot de aanvraag. Daarbij bedragen de daadwerkelijk geïnventariseerde kosten in deze evaluatie wel een veelvoud van wat vooraf verwacht werd aan ontwikkelingskosten per voorstel. Het bleek tot slot niet mogelijk om een koppeling te maken met de kwaliteit (en mogelijke honorering) van de voorstellen.

5. Beoordelingsproces

Dit hoofdstuk gaat in op het beoordelingsproces. De adviescommissie is het onderwerp van de eerste paragraaf vanuit haar sleutelrol als onafhankelijk adviesorgaan aan de Ministerraad in de beoordeling. We staan ook kort stil bij de andere taken en rollen van de commissie. In paragraaf 5.2 gaan we verder in op de het beoordelingsproces zoals dat nu is georganiseerd en de voornaamste wijzigingen daarin. Paragraaf 5.3 behandelt de beoordelingscriteria, waarmee we voortbouwen op de constatering hierover in hoofdstuk 3. In paragraaf 5.4 komen de resultaten en ervaringen met de beoordeling in de praktijk aan de orde. Het hoofdstuk sluit af met een resumé en de belangrijkste conclusies.

Onderzoeksvragen

Rode draad van dit hoofdstuk zijn de volgende onderzoeksvragen:

- Zijn de doelstelling en criteria zodanig geoperationaliseerd dat dit leidt tot een doelmatige, doeltreffende en consistente beoordeling?
- Hoe wordt werken met 3 modaliteiten (toekenning, voorwaardelijke toekenning en reservering) in praktijk ervaren?
- Hoe wordt rol en advisering door Adviescommissie NGF ervaren?
- Hoe wordt de communicatie vanuit de Adviescommissie NGF en de stafdirectie (o.a. motivering van adviezen)?
- Welke aanpassingen zijn in het beoordelingsproces mogelijk om de selectie van voorstellen te verbeteren?

5.1 Adviescommissie

5.1.1 De rol van de adviescommissie in het beoordelingsproces

De adviescommissie heeft een onafhankelijke, zwaarwegende adviesrol in het beoordelingsproces. De Kamerbrief⁴⁴ meldt over de rol van de adviescommissie en het beoordelingsproces:

- **Vooraf vastgestelde criteria:** “Een onafhankelijke commissie zal de investeringsvoorstellen op basis van vooraf vastgestelde criteria beoordelen.”
De adviescommissie moet niet alleen kijken naar de bijdrage van de voorstellen aan het duurzame verdienvermogen van Nederland, maar ook naar de maatschappelijke kosten en baten. Alleen een positieve uitkomst van de MKBA⁴⁵ is echter niet genoeg: “het effect op bbp-groei is leidend”. Tevens moet de adviescommissie voldoende vertrouwen hebben in de kwaliteit en

⁴⁴ ‘Kamerbrief Nationaal Groeifonds’ (2020), te vinden via: [Kamerbrief Nationaal Groeifonds | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁴⁵ Maatschappelijke kosten-batenanalyse.

uitvoerbaarheid van het voorstel. De voorstellen mogen verder niet tegenstrijdig zijn aan de ambities van het Kabinet.

“Het advies van de commissie krijgt een belangrijke rol in het proces, maar uiteindelijk is politieke goedkeuring vereist.”

Citaat uit de Kamerbrief NGF

- **Zwaarwegend advies door adviescommissie, ondersteund door expertanalyses:** “Vervolgens brengt de beoordelingsadviescommissie een zwaarwegend en leidend advies uit. Dit advies is mede gebaseerd op de analyses gedaan door een pool van deskundigen (afkomstig van bijvoorbeeld AWTI, PBL, KIM, SCP of NWO). Dit advies is maatgevend en zal openbaar worden gemaakt. Met een leidende rol voor de onafhankelijke commissie en een vooraf vastgesteld toetsingskader wordt bevorderd dat de selectie van projecten leidt tot een doelmatige en doeltreffende besteding van de middelen uit het fonds.”
- **De commissie adviseert, het kabinet besluit, maar nooit tegen een negatief advies in:** “Het kabinet besluit, op voordracht van de fondsbeheerders, welke projecten uit het fonds worden gefinancierd. Het advies van de commissie is zwaarwegend in dit besluit [...] Voorstellen die negatief zijn beoordeeld door de commissie komen [...] niet alsnog in aanmerking”.
- **Het CPB heeft een onafhankelijke rol binnen de commissie** en beoordeelt niet mee in de selectie van voorstellen: “Het CPB krijgt binnen de commissie een speciale rol op basis waarvan het voorstellen mede beoordeelt. Het CPB vormt haar eigen oordeel op deelcriteria, bijvoorbeeld legitimiteit, efficiëntie en effectiviteit. Om de onafhankelijke positie van het CPB te bewaken zal het CPB niet meebeslissen over de selectie van investeringsvoorstellen. Het oordeel van het CPB wordt openbaar gemaakt, in principe als bijlage bij het advies van de beoordelingsadviescommissie.”
- **De commissie kiest haar eigen werkwijze en wordt ondersteund door een secretariaat:** “De commissie wordt in haar werkzaamheden bijgestaan door een secretariaat. De commissie opereert zelfstandig en beslist over haar eigen werkwijze en gebruik van analytische methoden. Het takenpakket van de commissie omvat verschillende elementen waaronder de monitoring van de voortgang van de investeringen en de verantwoording over de werkzaamheden.”

Spreiding over regio's en betrekken MKB kunnen meewegen in advies

Over de regionale spreiding zegt de Kamerbrief NGF: “De commissie kan daarnaast een redelijke spreiding van investeringen in de verschillende regio's door de tijd

meewegen in de advisering.” En over het mkb: ”Ook het mkb en startups kunnen als onderdeel van een ecosysteem profiteren van investeringen uit het fonds.”

Adviescommissie pakt haar rol actief op

De adviescommissie en de stafdirectie met ruim 20 medewerkers vullen van meet af hun opdracht met overtuiging in. Niet alleen worden de voorstellen door de adviescommissie beoordeeld, maar ook heeft de commissie in de loop van de NGF-rondes de criteria van haar analysekader verder aangescherpt, naar (potentiële) indieners gecommuniceerd, de modaliteiten toekenning, voorwaardelijke toekenning en reservering geïntroduceerd, thema's benoemd en kijkt ze naar de portfolio van het NGF als geheel.

Ondersteuning door stafdirectie en werkwijze

Het NGF is in korte tijd opgezet waarbij de stafdirectie opereert als een lerende organisatie en mandaat heeft om de werkwijze verder te ontwikkelen. Hiervoor verdiept ze zich ook inhoudelijk in de thema's waarmee de adviescommissie zich bezighoudt, wie de betrokken organisaties zijn en wat er in Brussel op Europees niveau gebeurt.

De adviescommissie geeft de analysekaders aan, de stafdirectie bereidt de beoordeling voor: ze organiseert het proces van betrokken experts, de vraag & antwoord ronde met indieners en ondersteunt bij de analyses met subcommissies (bestaande uit twee commissieleden en ondersteunende experts) en kijkt naar de sterke en minder sterke kanten van het voorstel. De subcommissies zijn leidend in de analyses van de voorstellen en de beoordeling, waarbij er sprake is van een iteratief proces tussen de subcommissies en de stafmedewerkers die bij de analyses ondersteunen. De uiteindelijke beoordeling van de voorstellen wordt in de plenaire adviescommissie besproken en vastgesteld.

Organisatorische positionering

De adviescommissie heeft vanaf de start van het NGF een stevige positie toebedeeld gekregen, om zoals – hiervoor ook aangegeven – de onafhankelijkheid te borgen en om de politieke invloed op afstand te houden. Meerdere rollen van het NGF vallen onder EZK, zoals de Stafdirectie en de fondsbeheerders die beiden onder meer verantwoordelijk zijn voor een goede uitvoering van het NGF. Daarbij is EZK ook een belangrijke voorstelontwikkelaar en indiener van projecten (dit wordt intern georganiseerd en begeleid door de directie I&K). De betrokkenen bij EZK geven aan dat er scherpe interne afspraken zijn gemaakt ('Chinese wall-constructie') om de onafhankelijkheid van de stafdirectie te borgen, zodat beoordeling, fondsbeheer en voorstelindiening strikt gescheiden zijn. De Stafdirectie legt verantwoording af aan de adviescommissie en is budgetbeheerder

namens fondsbeheer en legt vanuit die hoedanigheid verantwoording af aan DG E&D. Facilitaire zaken, bedrijfsvoering, personeelszaken e.d. van de adviescommissie en de stafdirectie verlopen via het ministerie.

5.1.2 De rol van de adviescommissie bij voorstelontwikkeling en monitoring

Informatievoorziening naar (potentiële) indieners

De adviescommissie, ondersteund door de stafdirectie, communiceert al in het proces voorafgaand aan de voorstelindiening intensief naar (mogelijke) indieners over de wijze van toetsing door onder meer webinars, events en workshops te organiseren, handreikingen te verspreiden en proberen duidelijkheid te scheppen over de thema's van het NGF. Met deze acties wordt tegelijkertijd gestimuleerd dat partijen van elkaar leren, waarbij er uiteraard ook sprake is van een bepaalde mate van concurrentie.

In de derde ronde heeft de adviescommissie partijen expliciet uitgenodigd om voorstellen in te dienen op een aantal maatschappelijk relevante thema's en transitie. Op haar website stelt de adviescommissie in dit verband dat ze aansluit bij het topsectorenbeleid van het Kabinet waarin vier thema's centraal staan waarop nog te weinig wordt geïnvesteerd: 1) energietransitie en duurzaamheid, 2) landbouw, water en voedsel, 3) gezondheid en zorg en 4) veiligheid. Daarbinnen roept de commissie op te kijken naar specifieke onderwerpen zoals preventie in de zorg of circulaire economie: "De commissie kijkt daarom uit naar voorstellen op deze belangrijke maatschappelijke missies."

Communicatie vooraf om zo goed beoordeelbare voorstellen te krijgen

Dergelijke communicatie vooraf is in de visie van de adviescommissie van belang om voorstellen te krijgen die zo goed mogelijk aansluiten bij de doelen en inhoudelijke criteria en daarmee goed zijn te beoordelen. Dit helpt ook om te voorkomen dat energie wordt gestopt in het ontwikkelen van voorstellen die niet kansrijk zijn. Door goed uit te leggen wat adviescommissie zoekt, wordt tevens beoogd om onnodig werk zoveel mogelijk te voorkomen. De adviescommissie en de stafdirectie brengen daarbij een scherpe scheiding aan tussen het indieningsmoment en de fase daarvoor. Ze spelen nadrukkelijk geen rol in de voorstelontwikkeling zelf.

Monitoring van de voortgang

De commissie moet naast de beoordeling ook de voortgang bijhouden van voorstellen die direct uit de begroting van het Nationaal Groeifonds worden gefinancierd. De departementen houden in dit kader de commissie op "de hoogte van de monitoring van de investeringen uit de departementale begroting om de commissie het overzicht te laten houden".

5.2 Beoordelingsproces

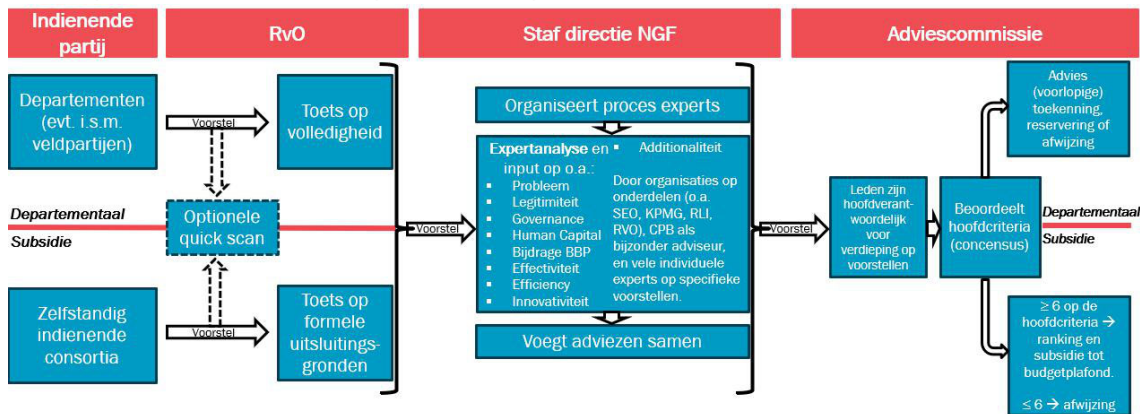
De Kamerbrief noemt de volgende processtappen voor het beoordelingsproces:

- **Indiening.** Voorstellen worden in eerste instantie door departementen ingediend, later moeten marktpartijen dit (ook) direct kunnen doen.
- **Toegangspoort/toetsing aan niet-inhoudelijke criteria.** In de eerste ronde was de toegangspoortfunctie bij de fondsbeheerders belegd, daarna heeft RVO de rol overgenomen om te toetsen op niet-inhoudelijke toelatingscriteria (voor de departementale route doet zij een toets op volledigheid en voor de subsidieroute een toets op de formele uitsluitingsgronden). Doel is dat de adviescommissie alleen voorstellen voorgelegd krijgt die aan de voorwaarden van het groeifonds voldoen.
- **Impactanalyse.** De adviescommissie geeft invulling aan de criteria voor de impactanalyse die door indieners onderbouwd en door de commissie beoordeeld moeten worden.
 - a. *Het verdienvermogen staat centraal in het NGF, een maatschappelijk positief rendement zonder tegenstrijdigheid met het kabinetsbeleid zijn randvoorwaarden:* "Het is de taak van deze commissie om plannen te beoordelen op basis van een analyse van het effect op het verdienvermogen met inachtneming van de financiële kosten. Daarnaast moeten de maatschappelijke kosten en baten, zoals leefbaarheid, van een voorstel positief zijn en moet de commissie voldoende vertrouwen hebben in de kwaliteit en uitvoerbaarheid van het voorstel. Ten slotte mag een voorstel niet strijdig zijn met de ambities van het kabinet, bijvoorbeeld op het gebied van het vestigingsklimaat, de ruimtelijke ordening en het klimaat. Slechts een positieve uitkomst op de maatschappelijke kosten en baten is niet voldoende om in aanmerking te komen voor het fonds. Het effect op bbp-groei is leidend. Deze onderdelen van de impactanalyse worden vooraf al in kaart gebracht door de indieners."
 - b. *Adviescommissie kan criteria bijstellen:* "Wanneer het niet mogelijk is om een kwantitatieve schatting van het bbp-effect te berekenen, kunnen er per terrein nadere criteria door de commissie gehanteerd worden om voorstellen op hun bijdrage aan lange termijn verdienvermogen te beoordelen. Een grotere mate van onzekerheid is op zichzelf echter geen reden om een voorstel niet positief te beoordelen."
 - c. *Verbetermogelijkheden voor indieners:* "De commissie kan aandachtspunten ter verbetering van een voorstel bij de indieners terugleggen."
 - d. *Eenduidige methodiek voor gelijke kansen:* "Alle voorstellen worden langs dezelfde meetlat gelegd, en maken een eerlijke kans, onafhankelijk van wie de voorstellen indient of uit welke regio ze komen."

- e. *Spreiding regionaal en naar thema:* “De commissie kan daarnaast een redelijke spreiding van investeringen in de verschillende regio’s door de tijd meewegen in de advisering. Doel van het fonds is immers om het verdienvermogen van heel Nederland op te tillen.” “De commissie streeft een evenwichtige meerjarige balans tussen de verschillende terreinen na.”

De onderstaande figuur geeft schematisch weer hoe het beoordelingsproces is ingevuld bij de start van ronde 3 van het NGF. Hierbij geldt dat rollen en taken zich ontwikkelen, zoals later in dit hoofdstuk wordt toegelicht.

Figuur 5.1 schematische weergave beoordelingsproces NGF



Advies van de adviescommissie weegt zwaar, maar politiek bepaalt

Het advies van de adviescommissie is zwaarwegend, maar de uiteindelijke toekenning is een politiek besluit. De Ministerraad kan een positief advies overnemen, maar niet projecten toekennen waar negatief over geadviseerd is: “Nadat projecten succesvol de toegangspoort en impactanalyse doorlopen hebben, stelt de commissie een advies op met de projecten die in beginsel in aanmerking komen voor financiering vanuit het fonds. (...) Het advies van de commissie krijgt een belangrijke rol in het proces, maar uiteindelijk is politieke goedkeuring vereist. Daarom besluit het kabinet, op voordracht van de fondsbeheerders, welke projecten uit het fonds worden gefinancierd. Het advies van de commissie is zwaarwegend in dit besluit. (...) Voorstellen die negatief zijn beoordeeld door de commissie komen daarom ook niet alsnog in aanmerking.”

5.2.1 Beoordelingsproces departementale route

Na de voorstelindiening voeren experts analyses uit. Het CPB analyseert de kwaliteit van de probleemanalyse en legitimiteit voor overheidsingrijpen. Voor de Kennisvoorstellen analyseert het CPB ook de doeltreffendheid en doelmatigheid (voor OO&I-voorstellen doet het CPB dat niet). Diverse advies- en onderzoeksbureaus en overheidsorganisaties analyseren de voorstellen op aspecten als governance, bijdrage aan bbp-effect, *human capital*, additionaliteit, subsidiariteit en juridische haalbaarheid. Verder geeft een groot aantal experts inhoudelijk commentaar over specifieke onderwerpen en/of over specifieke voorstellen omdat zij toonaangevend in hun vakgebied zijn, de effectiviteit en de mate van innovatie kunnen inschatten. Belangrijk is te melden dat de experts een analyse uitvoeren, hun inbreng leveren, maar geen oordeel vellen over het voorstel als geheel. De ingeschakelde experts hebben geen directe invloed op het eindoordeel welke projecten wél en welke projecten niet gehonoreerd worden. De adviescommissie bepaalt zelf hoe zij de expert-oordelen weegt.

Naast de beoordeling door de adviescommissie toetsen ministeries of de voorstellen niet strijdig zijn met kabinetsbeleid: dit is het enige onderdeel waar de adviescommissie geen oordeel over velt.

De leden van de adviescommissie komen bijeen en komen tot een gezamenlijk oordeel op de vier hoofdcriteria. Deze krijgen een cijfer 1 t/m 10. Daarna volgt een advies over (voorlopige) toekenning, reservering (inclusief de bijbehorende bedragen, de voorwaarden waaronder en nog door te voeren verbeteringen in de voorstellen), of afwijzing. Een onvoldoende op een van de criteria leidt tot afwijzing (net als bij de subsidieroute), een matig tot voldoende oordeel tot een voorwaardelijke toekenning, waarbij eerst het voorstel verbeterd moet worden voordat dit een definitieve toekenning wordt.

Vervolgens volgt een **besluit van Ministerraad** dat wordt voorgelegd aan het parlement, voordat middelen vanuit het begrotingsfonds aan de indienende ministeries overgeheveld kunnen worden. Voor projecten met een voorlopige toekenning, zal een verbeterd voorstel moeten komen dat aan de adviescommissie voorgelegd moet worden voordat de toekenning definitief wordt.

Toegangspoort kon adviescommissie maar beperkt ontlasten in departementale route

De toegangspoort – in ronde 1 uitgevoerd door de stafdirecte van EZK, in ronde 2 door RvO en in ronde 3 doet RvO dit nog voor de subsidieroute, maar voor de departementale route is er geen toegangspoort meer – moest ervoor zorgen dat de adviescommissie

alleen projecten beoordeelt die aan de minimumcriteria voldoen. In de Kamerbrief⁴⁶ werd de toegangspoort al aangekondigd. De toegangspoort moest de adviescommissie ontlasten, zodat alleen kansrijke voorstellen voorgelegd werden. Daarvoor zou de toegangspoort de voorstellen niet inhoudelijk moeten beoordelen (dat is aan de adviescommissie) maar wel moeten toetsen op de een aantal minimumcriteria. Het bleek echter niet mogelijk om op alle minimumcriteria te toetsen, zonder een inhoudelijk oordeel te vellen⁴⁷. Een aantal minimumcriteria kan feitelijk worden vastgesteld zonder inhoudelijk oordeel te geven: is de projectomvang groot genoeg? Is het thema benoemd waar het binnen moet vallen? Maar veel aspecten die als minimumcriterium waren vastgelegd vergden een inhoudelijk oordeel, zoals of kosten, bijdrage aan het verdienvermogen en additionaliteit voldoende onderbouwd zijn? Het oordeel op deze aspecten vergt een inhoudelijke analyse en uiteindelijk ook inhoudelijk oordeel. Ook de eis (als minimumcriterium) dat een project juridisch en praktisch uitvoerbaar moet zijn, vergt een inhoudelijk oordeel. RvO heeft vanwege dit dilemma uiteindelijk alleen getoetst op compleetheid en niet naar de inhoud gekeken en dus ook geen oordeel over de minimumcriteria geveld. Hierdoor kwam vrijwel ieder voorstel in ronde 2 door de toegangspoort (1 voorstel werd tegengehouden). De toegangspoort had daarmee beperkt meerwaarde in ronde 2 (die alleen een departementale route kende). In ronde 3 is bij de departementale route ook formeel vanaf het begin vastgelegd dat RvO slechts op volledigheid toetst en niet naar de minimumcriteria kijkt die een inhoudelijk oordeel vergen.

Veel voorstellen subsidieroute komen niet door eerste selectie

In de subsidieroute in ronde 3 zitten veel afwijzingsgronden waar RvO wél een eerste toets op uitvoert. Inmiddels is gebleken dat veel voorstellen niet door deze minimumeisen zijn gekomen. De eerste selectie door RvO in de subsidieroute ontlast de adviescommissie daarmee aanzienlijk. Daar staat tegenover dat betrokkenen bij de subsidieroute aangeven dat er dusdanig veel afwijzingsgronden zijn, dat het zeer complex is om een voorstel te ontwikkelen dat aan alle eisen voldoet. Voor de subsidieroute gelden dezelfde afwijzingsgronden als voor de departementale route.

Quick scans en toegangspoort dragen mogelijk bij aan zelfselectie

De aanwezigheid van de toegangspoort met harde eisen, draagt er waarschijnlijk aan bij dat minder kansrijke voorstellen helemaal niet worden ingediend. De quick scans, waarin RvO laagdrempelig communiceert over de kansrijkheid van en de strenge eisen aan de voorstellen, dragen daar mogelijk ook aan bij. Dit is een vermoeden dat wordt gestaafd door het feit dat in ronde 3 meer dan de helft van de voorstellen waarvoor een quick scan is aangevraagd, uiteindelijk niet is ingediend.

“De voortoets [quick scan, red.] voor NGF3 en de terugkoppeling daarop was zeer verhelderend.”

Citaat van een van de respondenten van de enquête

Ook ministeries geven aan dat ze kritisch naar de slagingskans van hun voorstellen kijken voor ze dit indienen: uit de gesprekken blijkt dat meerdere voorstellen die ontwikkeld

⁴⁶ Kamerbrief 7 september 2020 van Hoekstra en Wiebes, over Nationaal Groeifonds, kenmerk 2020-0000167403

⁴⁷ RVA (2022), Toegangspoort NGF - Eindrapport en evaluatie

werden de eindstreep niet hebben gehaald en niet zijn ingediend. Ministeries willen geen voorstel indienen waarbij men op voorhand vermoedt dat dit op veel kritiek kan rekenen.

5.2.2 Beoordelingsproces subsidieroute

Het beoordelingsproces van de subsidieroute lijkt voor een groot deel op die van de departementale route. Belangrijk verschil is dat er geen voorselectie van voorstellen door een ministerie is: in principe is de subsidieroute open voor ieder voorstel dat aan de minimumeisen voldoet. De quickscan via RvO is gelijk aan die van de departementale route.

De uiteindelijk uitgewerkte voorstellen worden ingediend bij RvO. Deze toetst de voorstellen op compleetheid en de uitsluitingsgronden. Dit zijn er 35. Vier daarvan worden door de adviescommissie bepaald (op de vier hoofdcriteria moet het voorstel minimaal 6 scores), maar een groot deel betreft criteria waar RvO op toetst. Een van de belangrijkste verschillen met de departementale route is dat er een compleet plan met deliverables, betaalregime, verklaringen van alle deelnemende partijen moet zijn dat zo georganiseerd is (juridisch, staatssteuntoets) dat dit direct subsidiabel is. Er zijn geen wijzigingen meer mogelijk in het plan na indiening: het plan moet dus volledig uitgedacht en dichtgetimmerd zijn. Ook kleine formaliteiten die ontbreken, zijn een reden voor afwijzing: de tendersystematiek maakt wijzigingen achteraf immers niet mogelijk. Dat zou leiden tot een ongelijk speelveld. RvO geeft een preadvies mee aan de adviescommissie.

Inmiddels is duidelijk dat het veel voorstellen niet lukt om aan alle afwijzingsgronden te ontkomen. 8 van de 20 ingediende voorstellen in de subsidieroute zijn afgevallen vóór ze beoordeeld konden worden door de adviescommissie. 12 voorstellen zijn uiteindelijk voorgelegd met preadvies, waarvan uiteindelijk slechts 2 een toekenning hebben gekregen van de adviescommissie. De adviescommissie is van mening dat meer ondersteuning vanuit RvO nodig is en meer tijd voor de indiening van voorstellen om te komen tot succesvolle voorstellen⁴⁸.

Daarna voeren experts analyses uit net als voor de departementale route. Daarbij hebben de experts minder voorstellen beoordeeld dan in de departementale route. Een aantal minder kansrijke voorstellen op basis van het preadvies is niet geanalyseerd. CPB heeft (mede in verband met capaciteitsbeperkingen) bijvoorbeeld 8 van de 12 aan de adviescommissie voorgelegde voorstellen uit de subsidieroute geanalyseerd.

⁴⁸ Adviescommissie (2023) – rapport derde beoordelingsronde

Gelijk aan de departementale route organiseert de stafdirectie de expertanalyses en bundeling van bevindingen, waarna de leden van de adviescommissie hun oordeel opmaken.

De leden van de adviescommissie komen bijeen en komen tot een gezamenlijk oordeel op de vier hoofdcriteria en geven een cijfer 1 t/m 10. Als alle criteria hoger scoren dan een 6, dan worden ze gerangschikt. Zolang het subsidieplafond van 2 miljard euro niet bereikt is (of 1 miljard binnen de pijler – zie hieronder), wordt de aangevraagde subsidie in beginsel gehonoreerd. Het voorstel zal uitgevoerd moeten worden, zoals het is ingediend. Is één cijfer lager dan een 6, dan wordt het voorstel afgewezen. Er zijn geen mogelijkheden om een voorstel te verbeteren na indiening of tot het geven van een voorlopige toekenning of reservering. Daarmee zal een matig oordeel ook eerder tot een onvoldoende oordeel leiden dan in de departementale route: het plan – zoals het er ligt – moet immers voldoende zijn om gesubsidieerd te worden. Niet het plan, zoals het zou kunnen worden met een aantal verbeteringen.

Tot slot is een besluit van de minister van EZK nodig voor de daadwerkelijke beschikking van de subsidies: het parlement speelt geen rol in het besluit, zoals dat in de departementale route wel nodig is. In de subsidieroute worden immers geen begrotingen gewijzigd, zoals bij de departementale route wel het geval is.

“Het was lang onduidelijk hoe de beoordelingsprocedure van de subsidieronde zou verlopen. Zouden er bijvoorbeeld interviews zijn?”

Citaat van een van de respondenten van de enquête

5.2.3 Ontwikkelingen in het beoordelingsproces

Beoordeling in pilot-ronde 1 in hoog tempo opgezet

In ronde 1 is het proces in hoog tempo opgetuigd. Het aantal voorstellen in deze pilot-ronde was nog overzichtelijk (15 stuks), de ministers wilden snel voorstellen honoreren en betrokken organisaties en experts die konden helpen bij de beoordeling en ondersteuning aan de adviescommissie werden in hoog tempo bij elkaar gebracht. De taakverdeling was echter nog niet heel duidelijk:

- Het CPB onderzocht de probleemanalyse, legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie van voorstellen (aan de hand van een eigen analysekader dat gebaseerd was op eerdere analyses voor het FES). Het CPB keek daarbij beperkt naar de bbp-

effecten, iets wat wel nodig was aangezien dit het primaire doel van het NGF was.

- Om die reden is SEO ingeschakeld om de bijdrage aan het bbp van voorstellen te onderzoeken en heeft ook TNO gekeken naar de onderbouwing van de bbp-effecten.
- TNO gaf vervolgens ook een reflectie op de voorstellen als geheel. Op nadrukkelijk verzoek van de minister van EZK heeft TNO deze rol ingevuld. Voor TNO was dit eigenlijk een onwenselijke situatie, aangezien zij zelf voorstellen had ingediend. TNO moest daarom de eigen organisatie zo inrichten dat de beoordelaars van de groeifondsvoorstellen op geen enkele wijze betrokken waren bij de indiening van de voorstellen.
- Daarnaast was er een scheiding tussen de analyse die als input dient voor de oordeelsvorming door de adviescommissie en het oordeel over een eventuele toekenning. TNO, het CPB, SEO en andere betrokken experts doen een analyse, delen hun bevindingen, maar geven geen oordeel over de projecten en een toekenning. Deze rol is alleen weggelegd voor de adviescommissie.

De inspanning in de eerste ronde was groot: de betrokken organisaties lazen de voorstellen, achtergrondstukken en elkaars conceptrapporten om tot een oordeel te komen. Er werd ook veel werk dubbel gedaan in de eerste ronde. Uit de gesprekken met het CPB, TNO en de stafdirectie blijkt dat ronde 2 efficiënter ingericht moest worden om voldoende capaciteit te hebben om alle voorstellen te analyseren.

“In de eerste ronde waren veel van de structuren die nodig waren om de beoordeling goed en transparant te laten verlopen nog niet ingeregeld. Op zich begrijpelijk, maar dat maakt het natuurlijk niet heel fraai.”

Citaat van een van de respondenten van de enquête

Scherpere rol- en taakverdeling in beoordeling rondes 2 en 3

In ronde 2 werden de taken verder gescheiden. Het CPB focuste zich op de probleemanalyse en legitimiteit van de voorstellen (alleen voor de kennispijler werd op effectiviteit en efficiency beoordeeld) en baseerde haar oordeel ook alleen nog op de voorstellen zelf, waar uiteindelijk in ronde 3 ook een format met beperking tot maximaal 50 pagina's voor is ontwikkeld. TNO keek in ronde 2 niet meer integraal naar projecten, maar specifiek naar de mate waarin voorstellen gingen over 'state of the art technologie', het groeipotentieel, de ontwikkelingen in de rest van de

wereld en comparatieve voordelen die Nederland heeft. SEO focuste zich in deze ronde enkel op de bbp-effecten.

In ronde 3 analyseerde TNO geen voorstellen meer voor de adviescommissie en ook SEO was niet meer betrokken bij de analyse naar de gekwantificeerde bbp-effecten (die vormden namelijk ook niet langer een verplicht onderdeel meer van de voorstellen).

De organisaties en experts die op technische inhoud van voorstellen en beoordelingscriteria als governance, financiën, additionaliteit, human capital, verankering met regionale ecosystemen en mkb de voorstellen analyseren verschillen per ronde. De grote accountants KPMG, PWC en EY hebben een rol gespeeld, de ROMs, het planbureau voor de leefomgeving en vele andere organisaties en experts van universiteiten, topinstituten, wetenschappelijke, maatschappelijke en bedrijfsorganisaties.

Een rol die structureel steeds uitgebreider werd, is de rol van RvO: bij de opzet in ronde 1 had RvO een bescheiden rol als bevestigd adviseur, in ronde 2 maakte RvO onderdeel uit van de toegangspoort waar de voorstellen binnenkwamen en een eerste toets op compleetheid gedaan werd. In ronde 3 gaf RvO een preadvies aan de adviescommissie voor de voorstellen uit de subsidieroute.

5.2.4 Rol van budgetten in beoordelingsproces

Bij de ontwikkeling van het NGF is veel aandacht besteed aan het fenomeen 'geld zoekt project'. Er zijn twee mechanismen die dit risico moeten beperken: 1) de adviescommissie mag afwijken van de door fondsbeheer voorgestelde en door het parlement goedgekeurde budgetverdeling en 2) de zogenaamde 'eindejaarsmarge'. In paragraaf 2.2.1 hebben we nader toegelicht wat hierover in de Kamerbrief over de oprichting van het NGF als uitgangspunt staat beschreven.

Budgetten in praktijk

Voorafgaand aan ronde 3 zijn door fondsbeheer richtlijnen meegegeven over de verdeling van budgetten. De vier miljard euro zou 50-50 verdeeld worden over de subsidieroute en over de departementale route. En ook 50-50 over de pijlers kennisontwikkeling en OO&I. Oftewel: 1 miljard euro kennisontwikkeling in de subsidieroute, 1 miljard euro OO&I in de subsidieroute en hetzelfde in de departementale route.

De adviescommissie had de mogelijkheid hiervan af te wijken en moest daarbij een 'evenwichtige meerjarenbalans' nastreven. Uit de interviews blijkt dat geen analyse

vooraf heeft plaatsgevonden of de beoogde budgetverdeling realistisch was: de verdeling moest vooral het signaal afgeven dat beide routes en beide pijlers even belangrijk waren. Ambtelijk was al vroeg het vermoeden dat er niet voor 1 miljard euro aan kennisvoorstellen via de subsidieroute ingediend zou worden (zoals ook is gebleken).

De reservering van 2 miljard voor de subsidieroute bracht wel consequenties en risico's met zich mee: projecten binnen deze route met een gemiddelde score van een 6 zouden gehonoreerd worden, zolang het budgetplafond van 2 miljard euro niet bereikt was. Dat waren immers de spelregels. Het zou in theorie kunnen dat betere voorstellen in de ene route af zouden vallen en slechtere voorstellen (wel als voldoende beoordeeld) in de andere route zouden doorgaan, omdat het budgetplafond bereikt is in een van de routes.

Uiteindelijk is dat risico in ronde 3 niet opgetreden. Slechts twee voorstellen in de subsidieroute voldeden aan de minimumeisen, dus het budgetplafond kwam niet in beeld. Vervolgens is wel besloten om het gehele budget van de subsidieroute uit ronde 3, in te zetten voor de voorstellen in de departementale route. Daarmee is alsnog bijna 4 miljard euro (voorwaardelijk) toegekend en gereserveerd, waarvan slechts 168 miljoen euro via de subsidieroute. Het budget voor de departementale route is daarmee bijna verdubbeld ten opzichte van het vooraf meegegeven budget.

Tot slot maakt de adviescommissie geen gebruik van de mogelijkheid om een lager bedrag toe te kennen en nog strenger te selecteren. De adviescommissie meldt over het beschikbare budget van 4 miljard euro⁴⁹: "De fondsbeheerders hebben voor de derde ronde in beginsel vier miljard euro beschikbaar gesteld. De commissie heeft gedurende de beoordeling geconstateerd dat de omvang van het totaal aan toekenningen nagenoeg beperkt blijft tot het in totaal voor de derde ronde beschikbare budget van vier miljard euro. Daarmee is rangschikking van de projecten minder van belang en heeft de commissie volstaan met het categoriseren van de voorstellen in 'onvoldoende, matig, voldoende, goed.'" Waar bij het vooraf beoogde budget van 2 miljard euro in de departementale route strenger geselecteerd zou zijn, hebben nu alle voorstellen die aan de minimumcriteria voldeden een (voorlopige) toekenningen ontvangen.

Daarbij merken we op basis van verschillende gevoerde gesprekken op dat de lat bij de adviescommissie wel degelijk nog steeds hoog ligt om aan de minimumcriteria te voldoen. We geven in onderstaand kader wel nog onze reflecties op het uitgangspunt 'geld zoekt project'.

⁴⁹ Adviescommissie (2023) – rapport derde beoordelingsronde

Risico op 'geld zoekt project' niet volledig geborgd

Twee mechanismen moeten voorkomen dat het fenomeen 'geld zoekt project' optreedt. Een daarvan is de "100% eindejaarsmarge". Deze geldt echter alleen op onderuitputting van de begrote bestedingen in het afgelopen jaar en niet op onderuitputting van de begrote verplichtingen (die op langere termijn tot bestedingen leiden). Daarmee blijft er mogelijk druk bestaan om toch de jaarlijkse 4 miljard euro die beschikbaar is te besteden⁵⁰. In ronde 3 doet dit signaal zich ook voor: er zijn bijna 2 keer zoveel middelen in de departementale route terechtgekomen dan vooraf begroot. De adviescommissie pakt haar vrijheid om af te wijken van de oorspronkelijke verdeling van middelen, maar zorgt er daarmee ook voor dat veel meer middelen (en daarmee projecten) doorgang krijgen in deze route dan beoogd was. Ook roept dit de vraag op wat de waarde is van de richtbedragen die zijn meegegeven.

De adviescommissie geeft overigens aan dat binnen de departementale route wel streng is gekeken naar de kwaliteit van voorstellen: als deze onvoldoende was, zou minder zijn toegekend. Dit is ook aannemelijk gegeven de hoge ervaren kwaliteit van de beoordeling. Dus het gaat nog steeds om goede voorstellen die aan de eisen van het NGF voldoen en waarvan ook betoogd kan worden dat het een gemiste kans is als deze worden afgewezen (terwijl er wel budget voor is).

Feit blijft staan dat bij een groter succes van de subsidieroute minder voorstellen in de departementale route toegekend zouden zijn, en er dus strenger geselecteerd was dan nu het geval is. Het belangrijkste mechanisme om 'geld zoek project' te voorkomen is dus een goed functionerende adviescommissie. Het beoordelingsproces en daarmee het succes het NGF valt of staat uiteindelijk met de kwaliteit van de adviescommissie, waarmee het topprioriteit verdient om deze hoog te houden.

5.3 Ontwikkeling beoordelingscriteria

5.3.1 Vier beoordelingscriteria leidend vanaf de eerste ronde

De adviescommissie NGF beoordeelt het duurzaam verdienvermogen van de NGF-voorstellen die voldoen aan de minimumcriteria van voorstellen. Daarbij wordt uitdrukkelijk gekeken naar zowel de economische als de maatschappelijke impact van de voorstellen. Dit gebeurt op basis van vier beoordelingscriteria die leidend zijn geweest vanaf ronde 1:

- De bijdrage van een voorstel aan het vergroten van het duurzaam verdienvermogen.
- De strategische onderbouwing van het voorstel.

⁵⁰ Daarnaast is ondanks de 100% eindejaarsmarge in 2022 toch 660 miljoen euro omgebogen naar andere begrotingen.

- De kwaliteit van het plan.
- De kwaliteit van de samenwerking en governance.

Beoordelingscriteria ontwikkelen zich

De beoordelingscriteria zijn in de loop van de drie ronden verder ontwikkeld. Waar in ronde 1 het duurzaam verdienvermogen nog louter bestond uit de bijdrage aan het bbp⁵¹, beslaat dit criterium in het analysekader uit ronde 3⁵² ook expliciet de maatschappelijke baten en de bijdrage aan mitigatie van negatieve maatschappelijke effecten. Dat betekent niet dat maatschappelijke effecten in ronde 1 geen rol speelden. De minimumeisen van het NGF borgden immers ook dat het saldo van maatschappelijke baten en lasten positief zou moeten zijn.

Een aanvraag wordt afgewezen als niet voldaan wordt aan de minimumeisen van de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds. Deze wet regelt dat uit het fonds alleen financiële middelen ter beschikking worden gesteld voor activiteiten die ten minste:

- Het duurzaam verdienvermogen vergroten.
- Betrekking hebben op investeringen die niet structureel zijn.
- Betrekking hebben op investeringen die additioneel zijn aan private investeringen.
- Betrekking hebben op investeringen die additioneel zijn aan bestaande of geplande publieke investeringen en niet vallen binnen een bestaande regeling van de overheid.
- Een positief saldo van maatschappelijke baten en lasten hebben.
- Niet strijdig zijn met het kabinetsbeleid.
- Betrekking hebben op investeringen die voldoen aan het beginsel van subsidiariteit in relatie tot financieringsmogelijkheden die de Europese Unie of decentrale overheden kunnen bieden.

De adviescommissie geeft in haar beoordeling invulling aan de bovenstaande criteria en schakelt expertise in om een goed oordeel te kunnen vellen. Alleen over de strijdigheid met het kabinetsbeleid velt de adviescommissie geen oordeel.

5.3.2 Ontwikkeling in beoordelingscriteria vooral verduidelijkingen en nuances

De bovenstaande punten moeten dus vanaf ronde 1 al in de ingediende voorstellen onderbouwd zijn. De meeste ontwikkelingen per ronde in het analysekader zijn een verdere verduidelijking en uitwerking van wat in de ronde daarvoor impliciet werd gehanteerd, of wat als duidelijk aandachtspunt bij de voorstellen naar voren kwam. Zo hanteerde het CPB vanaf ronde 1 in haar rol als onafhankelijk adviseur van de

⁵¹ Commissie Nationaal Groeifonds · Rapport eerste beoordelingsronde · Maart 2021

⁵² Analyse kader Nationaal Groeifonds Ronde 3 · Juni 2022

commissie in haar economische afwegingskader de criteria: legitimiteit, effectiviteit (doeltreffendheid) en efficiëntie (doelmatigheid)⁵³. Deze criteria speelden dus al een rol vanaf de eerste ronde, maar waren voorafgaand aan de indiening minder expliciet benoemd. Indieners van voorstellen konden hier dus nog niet goed op anticiperen bij hun voorstelontwikkeling. Ook vielen 'doeltreffendheid en doelmatigheid' in de tweede ronde in het analysekader nog onder het beoordelingscriterium 'kwaliteit van het plan' en in de derde ronde onder de 'strategische onderbouwing'.

De adviescommissie geeft in de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken aan dat een goede integratie van ecosystemen (overheid – onderwijs – kennisinstututen – bedrijfsleven groot & MKB) een belangrijkere rol is gaan spelen in de beoordeling. Daarbij zijn ook de eisen aan leiderschap in het consortium (wie borgt dat alle partijen mee blijven doen en zich aan afspraken houden?) omhoog gegaan. Dit blijkt ook uit het analysekader van ronde 3. De kwantitatieve onderbouwing van het verdienvermogen en de maatschappelijke kosten en baten, werd juist minder belangrijk, terwijl deze kwalitatief aannemelijker gemaakt moesten worden (met behulp van een uitgewerkte 'Theory of change'). Tot slot wordt sinds de subsidieroute is ingesteld in ronde 3 een cijfer (schaal 1 t/m 10) gegeven aan de verschillende criteria, waar dat eerder een kwalitatief eindoordeel was. Zo zijn er meerdere nuances en aandachtspunten die tussen de rondes door een zwaardere rol kregen in de beoordeling.

“De prioriteiten waren op zich duidelijk maar toch zijn er accentverschuivingen tussen de verschillende tranches die als resultaat hebben gehad dat er extra interpretatieslagen nodig waren.”

Citaat van een van de respondenten van de enquête

Onduidelijkheid in de criteria vooraf bleek en blijkt lastig voor indieners⁵⁴, maar door de wijze van toekenning met voorlopige toekenningen en reserveringen, was het wel mogelijk om kansrijke voorstellen die op aspecten niet voldoende onderbouwd waren, te verbeteren.

⁵³ CPB (2021), CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds, eerste beoordelingsronde 2021

⁵⁴ Uit de interviews en enquête halen we op dat dit met name in de eerste twee rondes een groot probleem was, maar ook in de derde ronde was het voor de nieuwe partijen die indienden een zoektocht om te begrijpen waar voorstellen precies aan moesten voldoen.

Ook hele praktische zaken, zoals welke kosten mogen tegen welke tarief als 'eigen inbreng' worden meegenomen, waren nog niet duidelijk in de eerste ronden. De bij subsidies breed geaccepteerde integrale kostprijs systematiek (IKS) voor de inbreng vanuit de Technologische Topinstituten (TO2's), werd bijvoorbeeld in de eerste ronde niet direct geaccepteerd door het NGF.

Criteria op portfolioniveau van invloed op oproep voorstelontwikkeling, niet in beoordeling voorstellen

Tot slot weegt de adviescommissie op portfolioniveau mee of de projecten een redelijke regionale spreiding hebben en oog hebben voor de belangen van verschillende generaties⁵⁵. In de beoordeling van individuele voorstellen spelen deze aspecten geen expliciete rol en zijn de vier hoofdcriteria leidend, maar kan een goede uitwerking wel bijdragen aan een betere onderbouwing. Ook de spreiding over verschillende thema's waarop voorstellen kunnen worden ingediend en deelname van het MKB, worden op deze wijze op portfolioniveau bekeken. Dialogic⁵⁶ heeft voor ronde 1 en ronde 2 een portfolioanalyse opgesteld waarin is geanalyseerd in hoeverre het MKB betrokken is bij de consortia, welke bedrijven en organisaties bij meerdere voorstellen betrokken zijn (en bij hoeveel), de regionale spreiding van deze bedrijven en de verdeling van budgetten over onderwerpen.

Geen verschillen tussen criteria subsidieroute en departementale route, wel in mogelijke uitkomst

De beoordeling op die vier hoofdcriteria door de adviescommissie is in principe gelijk voor de subsidieroute en de departementale route. Betrokken partijen achten het immers niet wenselijk dat er verschil is tussen de routes in de kans dat een goed of onvoldoende uitgewerkt voorstel middelen toegekend krijgt. Toch leidt de procedure tot mogelijke verschillen zoals we in vorige paragraaf hebben gezien. In de subsidieroute zijn er vele uitsluitingsgronden: het is lastig om aan alle eisen (meer dan 30) te voldoen. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat er geen voorwaardelijke toekenning mogelijk is en er dus veel waarborgen moeten zijn dat het geld goed terecht komt. De voorwaardelijke toekenning in de departementale route maakt het mogelijk nog bij te sturen na indiening van het plan, waarmee het plan nog verbeterd kan worden voordat middelen definitief worden toegekend.

⁵⁵ Analyse kader Nationaal Groeifonds Ronde 3 · Juni 2022

⁵⁶ Dialogic (2022), Portfolio-analyse voorstellen NGF

5.4 Uitwerking beoordeling in praktijk

5.4.1 Zo objectief en transparant mogelijke beoordeling

De beoordeling van de bijdrage aan het duurzaam verdienvermogen van innovatieve projecten is complex. Het gaat immers om innovatie, er is daarmee een faalkans: kans dat het project mislukt, de markt er niet op zit te wachten of een nieuwe technologie maakt dat een project snel achterhaald is. Maar het NGF draagt ook via andere mechanismen bij aan het verdienvermogen: via samenwerking tussen partijen en stimulering van ecosystemen ontstaan kennisuitwisseling, nieuwe ideeën en contacten die ook buiten de voorstellen zelf om tot innovatie, optimalisatie en exportkansen kunnen leiden. Meetbaar zijn deze effecten niet altijd: vandaar ook de verschuiving in criteria van een kwantitatieve onderbouwing van bbp-effecten, naar een kwalitatieve (waar mogelijk ondersteund met cijfers) analyse die aannemelijk maakt dat een voorstel het duurzaam verdienvermogen van Nederland versterkt.

Experts spelen een belangrijke rol in de uiteindelijke beoordeling door de adviescommissie van voorstellen. De expertise om de inhoudelijke kwaliteit van een project te beoordelen is soms dun gezaaid. Het risico is groot dat de belangrijkste expert op een bepaald gebied, ook zelf betrokken is bij het project. Het is daarmee iedere ronde een uitdaging om goed antwoord te krijgen op de vragen: is het innovatief, wordt het niet elders al gedaan, is er echt overheidssteun nodig om dit voor elkaar te krijgen, is het aannemelijk dat het project bijdraagt aan het duurzaam verdienvermogen?

In het algemeen wordt de kwaliteit van de beoordelingen hoog gewaardeerd. Over de gehele linie zijn bedrijfsleven, kennisinstellingen en indienende departementen van mening dat de beoordeling helder en navolgbaar aan de hand van duidelijke criteria is gebeurd. De partijen betrokken bij de beoordeling (CPB, TNO, individuele experts, adviescommissie) zijn ook van mening dat zij goed in staat waren om de voorstellen te kunnen beoordelen. De gevraagde informatie voorzagen hen van voldoende input.

Omdat bij het beoordelingsproces veel partijen input (analyses) leveren vanuit hun eigen rol en expertise en ook binnen de adviescommissie veel verschillende expertises vertegenwoordigd zijn, is de stem van één partij nooit doorslaggevend. In de gesprekken met indieners en beoordelaars komt naar voren dat er kritisch wordt doorgevraagd: onderling tussen de beoordelaars, tussen beoordelaars en de partijen die voorstellen analyseren en ook richting de indieners. De expertadviezen

worden zwaar meegewogen, maar uiteindelijk komt er een gezamenlijk oordeel van de adviescommissie op basis van consensus.

Dat betekent niet dat er geen kritiek op de beoordeling is. Uit de enquête die is afgenomen onder indieners komen naast antwoorden als “eigenlijk zou iedere overheidsinvestering zo beoordeeld moeten worden”, ook meer kritische geluiden naar voren. Het proces en de criteria zijn niet voor iedereen duidelijk: “De belangrijkste toetsingscriteria werden duidelijk vernoemd. Het bleef echter onduidelijk hoe dit daadwerkelijk inhoudelijk wordt getoetst en vergeleken, zeker met zoveel uiteenlopende projectideeën”. Voor meerdere respondenten is onduidelijk of er een wegging zit tussen de criteria, dat aandachtspunten in de beoordeling verschoven tussen indieningsronden (o.a. governance en samenwerking) en wat nou belangrijker is voor de governance en samenwerking: betrokken MKB, of juist een consortium met vooral gevestigde namen die bewezen hebben grote projecten en programma's te kunnen realiseren. Er zit dan discrepantie tussen wat de commissie verwacht te zien en hoe indieners de vragen interpreteerden. Ook was niet altijd duidelijk welke elementen nog in een interview met de adviescommissie toegelicht konden worden en wat niet. Ook bij voorstellen die goedgekeurd zijn, was het voor indieners niet altijd van te voren duidelijk hoe precies beoordeeld zou worden.

Begrip voor afwijzingen is er regelmatig ook. “De adviescommissie legde precies de vinger op de zere plek” is een van de antwoorden van een afgewezen voorstel. Uit gesprekken en ingevulde enquêtes blijkt tegelijkertijd ook dat in een aantal gevallen onduidelijkheid of ontevredenheid is waarom een ander project wél gehonoreerd is, terwijl uit de gepubliceerde beoordeling niet duidelijk is waarom dat voorstel beter is. Ook blijkt uit de enquête dat men in een aantal gevallen van mening is dat het oordeel van een individuele expert wel erg zwaar gewogen heeft.

5.4.2 Veranderende criteria maakten ontwikkeling van voorstellen complex

Zoals in de vorige paragraaf beschreven waren de beoordelingscriteria nog niet geoperationaliseerd bij de opzet van het NGF. De adviescommissie had de vrijheid om zelf criteria vast te stellen die zij nodig achtte om projecten te beoordelen op hun bijdrage aan het duurzaam verdienvermogen en deze bij te stellen. Dat bijstellen gebeurde ook: in de eerste ronde was nog erg onduidelijk hoe de adviescommissie zou toetsen. De criteria werden bijgesteld terwijl de ronde liep. Het adviesrapport van ronde 1 gaf veel inzicht in de wijze van beoordeling. In ronde 2 werd het analysekader eerder in het proces gedeeld, maar ook nu werden nadere toelichtingen (hoe stel je een Theory of Change op? Wat kan wel en niet tot bbb-effecten gerekend worden en hoe bepaal je dat?) gedeeld terwijl de ronde al liep.

Dit gaf nieuwe inzichten voor indieners, waar zij hun voorstel op aan moesten passen. In ronde 3 werd de kwalitatieve onderbouwing belangrijker.

Dit maakt dat indieners vooral in ronde 1 en 2 scherp moesten blijven of aandachtspunten in het voorstel niet tussentijds wijzigden. De veranderingen tussen de rondes zorgden ervoor dat een verbeterd voorstel in de volgende ronde soms maar beperkt kon voortbouwen op de stukken uit de eerdere ronde, doordat de aandachtspunten bij criteria tussen de rondes wijzigden. Een van de geïnterviewden sprak over de eerste ronde: “het NGF voelde een beetje alsof we al waren opgestegen, terwijl het vliegtuig nog gebouwd moest worden (...) het NGF kwam als een grote verrassing. Het ging heel erg snel en we zijn blij dat zo snel is opgestart, maar men moet wel beseffen dat het NGF als instrument totaal anders was en afwijkend van de wijze waarop de overheid de afgelopen 10 jaar in onderzoek en innovatie heeft geïnvesteerd”.

De wijze van toetsing was dus vooraf niet altijd duidelijk voor indieners, maar is binnen de ronde wel consistent gebeurd. Daarnaast is iedere volgende ronde op basis van lessen uit de ronde ervoor aangepast: dat gaat met name om het vooraf communiceren van criteria. De adviescommissie heeft voldoende vrijheid om aandachtspunten die pas tijdens de toets naar voren komen, mee te wegen in haar advies. Door de wijze van toekenning (deel voorlopig of via reservering) was het mogelijk voor indieners om deze aandachtspunten in een verbeterd voorstel of tijdens het project mee te nemen. Dit geldt voor de geanalyseerde voorstellen in ronde 1 en 2. Voor de subsidieroute in ronde 3 ontbreekt deze mogelijkheid.

5.4.3 Het werken met modaliteiten

De adviescommissie NGF kan bij departementale voorstellen op vier verschillende manieren adviseren over toekenning van middelen:

- **Toekenning.**
- **Voorwaardelijke toekenning:** de middelen worden pas overgeheveld aan het departement als aan specifieke voorwaarden is voldaan.
- **Reservering:** de adviescommissie NGF nodigt het departement uit om een verbeterd plan in te dienen en adviseert op basis daarvan over toekenning waarna besluitvorming over toekenning in de Ministerraad volgt.
- **Afwijzing.**

Het werken met modaliteiten heeft de adviescommissie tijdens de eerste beoordelingsronde geïntroduceerd. Toekenning of afwijzing zou tekort schieten: er was een te groot risico op afwijzing van projecten met potentie, of toekenning van projecten die eigenlijk verbeterd moesten worden om hun potentie waar te maken.

DECISIO

Bovendien moesten de beoordelingscriteria en het wederzijdse begrip daarover, zich nog uitkristalliseren.

De modaliteiten bestaan alleen in de departementale route. Voor de subsidieroute kan enkel een bedrag volledig worden toegekend: er zijn wel vooraf vastgestelde mijlpalen te behalen, maar die zitten (grotendeels) al in het voorstel. De adviescommissie kan geen aanvullende voorwaarden stellen om later te besluiten wel of niet middelen ter beschikking te stellen.

De mogelijkheid om een voorwaardelijke toekenning te doen, is behulpzaam om in een volgende stap een kwalitatief beter voorstel te krijgen. Het werken met modaliteiten wordt sowieso als zinvol ervaren door de commissie. De voorstellen zijn vaak dusdanig complex en langlopend dat de gevraagde projectbijdragen/ subsidies niet op verantwoorde wijze in één keer toegekend kunnen worden.

“Een van de lastigste dingen is dat het om projecten gaat voor meerdere jaren. Bestaande consortia kunnen dat beter overzien, voor nieuwe is dat veel complexer. Soms zou je wat financieel willen ondersteunen om het voorstel verder te ontwikkelen. Dat kan echter niet, wel kan een pilot worden ondersteund.”

Citaat uit een van de interviews

De modaliteitenaanpak stelt de adviescommissie in dit kader in staat gedurende uitvoering van een project/programma opnieuw te toetsen, voortgang te monitoren en fundamentele wijzigingen te identificeren. Tegelijkertijd biedt het ook de noodzakelijke dynamiek en flexibiliteit in het toekenningstraject gezien de aard van de voorstellen. Soms zijn de drie modaliteiten ook zinvol om druk te zetten, bijvoorbeeld op voortgang/snelheid in projecten om tot uitvoering of afspraken daarover te komen. Dat past ook bij het uitgangspunt dat *“de commissie aandachtspunten ter verbetering van een voorstel bij de indieners kan terugleggen”*⁵⁷.

Het managen van verwachtingen is belangrijk bij de modaliteiten ‘voorwaardelijke toekenning’ en ‘reservering’. Dit dus zijn nog geen adviezen voor een positieve beschikking, terwijl er soms wel de verwachting is dat het geld is geregeld. Ook kan

⁵⁷ Kamerbrief 7 september 2020

een voorwaardelijke toekenning extra vertraging opleveren, doordat de politieke besluitvorming dan pas kan gebeuren wanneer het project verder is uitgewerkt en het mogelijk is een onvoorwaardelijke toekenning te geven, in de praktijk schuift besluitvorming dan vaak door naar het volgende begrotingsmoment.

Vanuit indieners zijn er twee perspectieven. Enerzijds zorgt de verbetermogelijkheid ervoor dat het vele werk dat is gaan zitten in de voorstelontwikkeling, niet direct tot een afwijzing leidt als het voorstel voldoende potentie heeft. Het borgt dat het plan op een aantal onderdelen verbeterd wordt, en dat een plan zich eerst op onderdelen moet bewijzen, voordat de voorwaardelijke toekenning wordt omgezet in een definitieve toekenning.

Anderzijds kost het veel tijd om een plan te verbeteren en moet ook aan bepaalde voorwaarden worden voldaan om de reservering en/of voorwaardelijke toekenning om te zetten in een definitieve toekenning. Dat zorgt voor onzekerheid over de financiering op lange termijn. De vrees bestaat ook dat het lastig is om op tijd aangetoond te hebben dat aan voorwaarden wordt voldaan en om op tijd middelen op de lange termijn beschikbaar te krijgen. Stel dat het eerste deel van de toekenning voldoende is om het voorstel drie jaar te laten lopen, dan moet na een of twee jaar al de balans opgemaakt worden of aan de voorwaarden kan worden voldaan, om op tijd de middelen te hebben na jaar drie. Dat kan te vroeg zijn.

In de subsidieroute bestaan deze modaliteiten zoals eerder gezegd niet, daar is het 'ja' of 'nee'. Dit dwingt de adviescommissie om twijfelgevallen direct af te wijzen; bijsturen is dus niet mogelijk. Dit wordt als een gemis en risico gezien door de adviescommissie: voorstellen worden afgewezen omdat ze aan een van de minimeisen niet voldoen of kunnen worden toegekend terwijl ze maar net aan de minimeisen voldoen. RvO en de adviescommissie vinden dit een punt van aandacht en gaan dit evalueren na ronde 3⁵⁸. De eerste signalen zijn ook dat de kwaliteit van voorstellen in ronde 3 in de subsidieroute op het niveau liggen van de kwaliteit van voorstellen in de eerste ronde: het is nieuw en indieners weten nog niet goed wat er van ze wordt verwacht. Het theoretische voordeel van de subsidieroute – dat er directe toekenning is en duidelijke afspraken over mijlpalen, uitbetaling en dus continuïteit van een voorstel en dat de toegankelijkheid voor veldpartijen wordt vergroot – laat zich in praktijk nog niet zien.

⁵⁸ NB: tijdens de afronding van ons rapport heeft deze evaluatie plaatsgevonden en is de subsidieroute voor ronde 4 aangepast. Deze aanpassingen zijn niet meegenomen in onze bevindingen.

5.5 Analyse en conclusies beoordelingsproces

Doelen en criteria

Onderzoeksvraag

- Zijn de doelstelling en criteria zodanig geoperationaliseerd dat dit leidt tot een doelmatige, doeltreffende en consistente beoordeling?

Het beoordelingsproces past voor een groot deel bij de wijze zoals deze is beoogd. De adviescommissie geeft een zwaarwegend advies, deze kan haar eigen criteria en methoden vaststellen, ze kan afwijken van budgettaire verdelingen die vooraf zijn meegegeven en de politiek neemt de adviezen over. De toegangspoort functioneerde niet zoals beoogd: deze kon nauwelijks projecten tegenhouden in ronde 1 en 2, zonder een inhoudelijke uitspraak te doen over criteria waar de adviescommissie het oordeel over moest vellen. Deze functie is dan ook beperkter geworden (en de naam toegangspoort is komen te vervallen): er wordt alleen nog een volledigheidstoets uitgevoerd voor de projecten in de departementale route en in de subsidieroute wordt getoetst op de formele afwijzingsgronden waar RvO op kan toetsen. De criteria waren verder niet altijd duidelijk op voorhand – de invulling was met name in ronde 1 en ronde 2 nog in ontwikkeling.

De criteria waren vanaf ronde 1 al wel benoemd, maar het analysekader waarmee de adviescommissie werkte is in de loop van de rondes wel verder verduidelijkt en explicieter gemaakt. De kwantitatieve onderbouwing van het verdienvermogen en de maatschappelijke kosten en baten werd minder belangrijk, terwijl deze kwalitatief aannemelijker gemaakt moest worden (met behulp van een uitgewerkte 'Theory of change'). Dit was zeker wennen en niet altijd makkelijk, maar wordt ook als een logische keuze beschouwd. Onduidelijkheid in de criteria vooraf bleek met name in de eerste twee rondes lastig voor indieners, maar door de wijze van toekenning met voorlopige toekenningen en reserveringen, was het wel mogelijk om in de departementale route kansrijke voorstellen beter te onderbouwen. In de subsidieroute kan dit niet, wat nadelig is of kan zijn voor de indieners in dit traject.

Drie modaliteiten maken verbeteringen mogelijk, dit vraagt nog wel aandacht

Onderzoeksvraag

- Hoe wordt werken met 3 modaliteiten (toekenning, voorwaardelijke toekenning en reservering) in praktijk ervaren?

De modaliteiten in de departementale route werken deels goed: voor de adviescommissie zijn ze een noodzaak om te kunnen sturen en voorwaarden te stellen aan projecten. Indienende partijen begrijpen ook – gegeven de omvang van programma's – dat er voorwaarden zitten aan vervolfinanciering en/of uitbreiding

van het programma. Maar er zit nog wel een aantal haken en ogen aan: het verbeteren van voorstellen vergt een forse uitwerkingstijd. Voor de timing en fasering zijn er risico's: er zit tijd tussen goedkeuring en vrijgave van budget. Op het moment dat duidelijk is dat aan de eisen is voldaan, zijn de middelen niet direct beschikbaar om door te gaan. Maar eerder aantonen dat aan de criteria is voldaan, zodat op tijd middelen beschikbaar komen, is ook niet altijd mogelijk. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor de uitvoeringsfase die in het volgende hoofdstuk wordt beschreven.

Communicatie, rol en advisering adviescommissie

Onderzoeksvragen

- Hoe wordt rol en advisering door Adviescommissie NGF ervaren?
- Hoe wordt de communicatie vanuit de Adviescommissie NGF en de stafdirectie (o.a. motivering van adviezen)?

Kwaliteit beoordeling in de regel als hoog ervaren

De kwaliteit van de beoordelingen van de voorstellen wordt in de regel als hoog ervaren. Dit is een samenspel tussen de experts die de analyses uitvoeren, de leden van de adviescommissie en de stafdirectie die inhoudelijk en procesmatig ondersteunt. Veel werk is verricht om tot een goed beoordelingsproces te komen en 'de beste voorstellen te selecteren'. De eisen aan de voorstellen zijn zwaar, de beoordeling gebeurt zorgvuldig, onafhankelijk en er wordt veel kennis ontsloten. De operationalisering van criteria en het borgen dat deze aansluiten bij de centrale doelstelling "vergroten van het duurzaam verdienvermogen" is een continu proces.

De adviescommissie en de stafdirectie geven van meet af aan actief invulling aan hun opdracht. Niet alleen worden de voorstellen door de adviescommissie beoordeeld, ook heeft de commissie in de loop van de NGF-rondes de criteria verder aangescherpt en naar (potentiële) indieners gecommuniceerd (met behulp van webinars, events, workshops, handreikingen, via de website), de modaliteiten toekenning, voorwaardelijke toekenning en reservering geïntroduceerd, thema's benoemd en kijkt ze naar de portfolio van het NGF als geheel. Betrokken waarden de focus op aandachtspunten die hierdoor ontstaat en (potentiële) indieners van voorstellen krijgen een scherper beeld van hoe de adviescommissie naar de voorstellen kijkt. De beoordeling is echter geen exacte wetenschap; het gaat om complexe, omvangrijke lange-termijnvoorstellen en de beoordeling is grotendeels gebaseerd op het expertoordeel van de betrokken deskundigen (experts en leden adviescommissie). Het zorgt bij sommige betrokken indieners (van zowel toegewezen als niet-toegewezen voorstellen) voor onduidelijkheid over waar de adviescommissie haar oordeel precies op baseert. Zeker als er veel tijd en moeite is

gestoken in een voorstel dat niet wordt toegekend, is de teleurstelling en de kritiek soms groot.

Mogelijke aanpassingen beoordelingsproces

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Welke aanpassingen zijn in het beoordelingsproces mogelijk om de selectie van voorstellen te verbeteren? |
|--|

Subsidieroute heeft hogere eisen en geen verbetermogelijkheden

In de subsidieroute bestaan er geen mogelijkheden tot aanpassing na (voorlopige) toekenning. Om die reden zijn de inhoudelijke eisen aan de voorstellen zwaarder. Het blijkt lastig voor indieners om aan de eisen te voldoen. Het gebrek aan verbetermogelijkheden gaat in tegen het uitgangspunt dat de adviescommissie verbetermogelijkheden kan aandragen. Het feit dat veel voorstellen in de subsidieroute niet aan de minimumeisen voldeden en geen mogelijkheid hadden om hun voorstel te verbeteren of aan te vullen, verkleint de kans op voorstellen die bijdragen aan de doelen van het NGF.

De subsidieroute heeft een aantal voordelen, zoals een directe toekenning met betaling gekoppeld aan mijlpalen). Maar het gegeven dat het niet mogelijk is om met modaliteiten te werken en bij te sturen (wat ook nadelen met zich meebrengt), past niet goed binnen de werkwijze en beoogde rol van de adviescommissie.

6. Uitvoerings- en beheerproces

In dit hoofdstuk gaan we in op de aspecten die gaan over het moment na toekenning (of voorlopige toekenning of reservering) van middelen tot aan de start van uitvoering van projecten (paragraaf 6.1) en over het beheer, de monitoring en evaluatie van projecten en het NGF als geheel (paragraaf 6.2). we sluiten af met enkele conclusies (paragraaf 6.3).

6.1 Proces van besluit tot uitvoering

In deze paragraaf staat het proces van besluit tot uitvoering centraal, met daarbij de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe wordt het proces vanaf het kabinetsbesluit tot aan start van (een deel van) de uitvoering van het NGF-project ervaren?
- Wat zijn ervaren knelpunten en best practices in dit proces, en zijn daar verbeteringen mogelijk, bijvoorbeeld om het efficiënter en sneller te laten verlopen?
- In hoeverre is het bestaande instrumentarium van departementen bruikbaar voor uitvoering van NGF-projecten in departementale route?

6.1.1 Opzet proces van uitvoering

Ter beschikking stellen van middelen via de departementale route

Na een positief advies door de adviescommissie NGF en het toekenningsbesluit van de Ministerraad, dient formele parlementaire autorisatie plaats te vinden (het budgetrecht). Vanaf dat moment kunnen de budgetten van de NGF-begroting overgeheveld worden naar de begroting van het betreffende departement. Dit proces kan 'enkele maanden in beslag' nemen en is afhankelijk van de begrotingscyclus. Het is hierna pas mogelijk voor het departement om de NGF-middelen te besteden/ter beschikking te stellen aan derden.

Het betreffende departement krijgt de middelen na toekenning op haar begroting. Bij aanvang van het NGF stond niet beschreven hoe een departement die middelen vervolgens ter beschikking kon stellen aan de veldpartijen die het projectvoorstel indienden en betrokken zijn bij de uitvoering van het project. Door het ontbreken van vooraf voorgeschreven richtlijnen, heeft deze fase zich in de praktijk ontwikkeld en hebben ministeries ieder op hun eigen manier de middelen ter beschikking gesteld aan veldpartijen. Uiteraard hebben de betrokken ministeries ervaring met het ter beschikking stellen van subsidies aan veldpartijen. Zeker het ministerie van

EZK had en heeft ervaring met verschillende manieren van subsidies aan innovatie en R&D projecten. Een greep uit de mogelijkheden die zijn ingezet:

- Via RVO, NWO, DUS-I en andere organisaties kunnen nieuwe subsidieregelingen uitgeschreven worden⁵⁹;
- Er kan ook gebruik worden gemaakt van bestaande subsidieregelingen waar de middelen aan toegevoegd worden;
- Het uitschrijven van maatwerkbeschikkingen;
- Het uitschrijven van een open call (ook hier kunnen bestaande regelingen ingezet worden of kunnen nieuwe regelingen opgezet worden);
- Bid book opdrachten voor (een deel van de) werkzaamheden (aanbestedingswet);
- Verstrekken van projectspecifieke uitkeringen.

6.1.2 Ervaringen in de praktijk

In de praktijk zit er veel tijd tussen het moment van toekenning door de Ministerraad en het moment waarop de middelen daadwerkelijk beschikbaar zijn om projecten uit te voeren. Het duurt in de ervaring van betrokkenen lang en zelfs te lang voordat middelen van de NGF-begroting naar de departementale begroting zijn overgeheveld en vervolgens vanuit het departement betaald worden aan consortia of individuele veldpartijen om de projectactiviteiten te kunnen starten.

Dat begint bij de overheveling tussen NGF-begroting en departement, waar in de begrotingssystematiek veel tijd overheen gaat. Met name als voorwaardelijke toekenningen of reserveringen worden afgegeven schuift de planning in de begrotingssystematiek al snel een aantal maanden op. Projecten dienen in dat geval namelijk eerst een aangepast projectplan in te dienen en als dat door de adviescommissie van het NGF is goedgekeurd, moet de begroting van het NGF tussentijds worden aangepast waarvoor afgewacht moet worden tot het volgende moment waarop dit mogelijk is in de begrotingscyclus. Dat vraagt ook veel administratieve handelingen en overleggen.

Vervolgens moet door de departementen zelf een manier gevonden worden om de middelen op de juiste manier bij de betrokken veldpartijen te krijgen. Uit verschillende gesprekken maken we op dat hier bij de opzet van het NGF geen 'kant-en-klaar' plan voor klaar lag. Het is op dit vlak in de ogen van betrokkenen 'pionieren' geweest; er waren wel ideeën over, maar van te voren was geen duidelijk proces en passend instrumentarium beschikbaar. Daarbij kregen de departementen te maken met vragen over bijvoorbeeld staatssteun. Het was (en is

⁵⁹ Verschillende ministeries gebruiken verschillende organisaties om subsidieregelingen uit te zetten.

dat nog steeds) zaak om de middelen op een secure manier rechtmatig te besteden en via passend instrumentarium bij veldpartijen te krijgen. Dit heeft zich werkenderwijs moeten ontwikkelen.

Uit de verschillende voor deze evaluatie gevoerde gesprekken wordt duidelijk dat het ministerie van EZK hier meer ervaring mee heeft en die ervaringen ook deelt met andere departementen. Desalniettemin kan het delen van deze ervaringen nog wel op een intensievere en op een meer gestructureerde manier. We constateren op basis van verschillende gesprekken dat dit bijvoorbeeld zou kunnen in de vorm van een 'toolbox' of menukaart met een overzicht van 10 tot 15 instrumenten die ingezet kunnen worden met de kenmerken, voor- en nadelen ervan. Het zorgt er mogelijk niet direct voor dat versnelling optreedt, maar er kan wel een vorm van standaardisatie ontstaan. Dit maakt het voor betrokken partijen duidelijker, zeker wanneer ook doorlooptijden van procedures gecommuniceerd worden.

Een subsidieregeling of tender is een regelmatig gebruikt instrument om middelen uiteindelijk bij veldpartijen te krijgen. Op het moment dat subsidieregelingen of tenders opengesteld zijn, moeten veldpartijen een aanvraag doen. Dit zijn vaak dezelfde veldpartijen die al aan de voorkant betrokken waren bij het indienen van het NGF voorstel en dus een dubbele inspanningen moeten verrichten. Opnieuw in competitie met andere plannen, dus wederom met onzekerheid over de uitkomst. Ook hier gaat tijd overheen, want er moeten opnieuw (vaak ook gedetailleerde) projectplannen voor worden geschreven.

In Figuur 6.1 is door middel van een stroomschema deze keten beschreven.

Figuur 6.1: Verschillende stappen in het uitvoeringsproces van NGF-projecten



In de praktijk zijn veel goedgekeurde projecten nog niet van start

We constateren dat diverse projecten uit de eerste en tweede ronde nog niet inhoudelijk van start zijn. Op basis van gesprekken vernemen we bijvoorbeeld dat een deel van de toegekende middelen uit de eerste ronde nog niet beschikt zijn.

Het feit dat er veel tijd zit tussen toekenning en start van een project is een serieus punt van aandacht dat in bijna alle gevoerde gesprekken naar voren is gekomen en wat door gesprekspartners als vervelend wordt ervaren. Om meerdere redenen is dat het geval:

- Daar waar het beeld en gevoel heerst dat bij positieve toekenning van de adviescommissie de subsidiemiddelen meteen beschikbaar zijn, blijkt dit in de praktijk niet zo te zijn. Een veelgehoord risico is dat ‘de energie’ uit een project gaat en dat partijen uit het project stappen (of besluiten om bijvoorbeeld niet mee te doen aan een subsidie uitvraag die in het kader van het NGF-project wordt opgetuigd), waardoor begrote middelen mogelijk niet besteed kunnen worden of op een andere manier besteed zullen moeten worden dan beoogd was bij indiening van het project bij het NGF.
- Aanvullend wordt het call-in-call of tender-in-tender systeem door veldpartijen als een extra hobbel ervaren. De perceptie is dat een consortium van partijen een NGF-toekenning krijgt. In de praktijk moeten betrokken partijen in het consortium echter via een aanvullende subsidieregeling concurreren met andere partijen. Voor deze aanvullende regeling gelden soms weer andere voorwaarden dan waar de adviescommissie NGF op toetst, aangezien de toets voor de tender door partijen als RVO worden uitgevoerd. Het oordeel van RVO wordt in dat geval leidend (zij kunnen althans projectaanvragen weigeren), in plaats van dat van de adviescommissie. Gesprekspartners geven aan dat hier het risico aan kleeft dat het bedrijfsleven afhaakt.
- De tijdsspanne maakt ook dat bepaalde projecten door de tijd ingehaald worden, bijvoorbeeld vanwege marktontwikkelingen of innovaties. Als partijen tussentijds afhaken kan de scope van projecten wijzigen, met als risico dat deze niet meer in lijn zijn met het positieve advies dat de adviescommissie over het project af had gegeven. Dit betreft met nadruk een risico dat wordt gesignaleerd. De praktijk zal moeten uitwijzen of het ook optreedt, aangezien veel projecten nog niet daadwerkelijk gestart zijn.

“Eerste beschikking kwam ruim een jaar na goedkeuring. Dit was een grote demotiverende factor naar het consortium en het brede veld.”

Citaat uit een van de ingevulde enquêtes.

Inhoudelijk blijkt het proces ook complex en veel inzet te vergen

Daarbij blijkt het proces om middelen bij veldpartijen te krijgen in de praktijk voor de departementen ook veel inzet, kennis en vaardigheden te vragen die vooraf niet verwacht waren en daarmee ook niet begroot zijn. Veel werk gaat bijvoorbeeld

zitten in de administratieve afhandelingen van begrotingen, het opzetten van regelingen en de verschillende juridische afspraken die hieromtrent van belang zijn.

Informatievoorziening over fase van uitvoering kan beter

Al met al constateren we dat de informatievoorziening over de fase van uitvoering, zowel richting departementen als richting veldpartijen beter kan. Betrokkenen geven aan dat door het NGF veel energie is gestoken in het verstrekken van informatie in die indieningsfase, maar dat het vervolgproces onderbelicht lijkt. Informatie kan verstrekt worden over bijvoorbeeld aanbestedingsrechten, staatssteunregels en de eerder genoemde mogelijke instrumenten die ingezet kunnen worden. Door middel van het delen van best practices kunnen doorlooptijden mogelijk verkort worden en kunnen vragen bij de verschillende betrokken partijen beantwoord of weggenomen worden.

6.2 Monitoring en evaluatie van projecten

In deze paragraaf staat het monitoren en evalueren van NGF-projecten centraal, we gaan tevens in op de monitoring en evaluatie van het NGF als geheel. De volgende onderzoeksvragen komen in deze paragraaf aan bod:

- Hoe worden (de uitvoering van) de bestuurlijke afspraken, de projectoverstijgende en de projectspecifieke afspraken ervaren?
- Zijn er verbetermogelijkheden om noodzakelijk ingrijpen voor bijsturing of annulering van projecten te faciliteren?
- Hoe wordt zorggedragen dat projecten hun bijdrage aan de economische en maatschappelijke doelstellingen realiseren?

6.2.1 Opzet monitoring en evaluatie NGF-projecten

Bij de start van het NGF is in de Kamerbrief aangegeven dat 'een monitorings- en evaluatiesystematiek' wordt uitgewerkt om niet alleen in de toetsingsfase op de kwaliteit toe te kunnen zien. Deze systematiek is gelaagd:

- Er vindt verantwoording plaats over het NGF als geheel. Hier zijn de fondsbeheerders verantwoordelijk voor. Verantwoording ziet toe op de uitvoering van de NGF-projecten en de verwachte bijdrage aan economische groei. De fondsbeheerders doen dit aan de hand van de monitoring en evaluatie van de voortgang en de resultaten van individuele NGF-projecten.
- Zij kunnen daarbij gebruik maken van het jaarverslag dat de adviescommissie opstelt en van de voortgangsrapportages van NGF-projecten. In het jaarverslag wordt het totaal aan NGF-projecten gemonitord. Uit de '*Regeling adviescommissie NGF*' komt onder artikel 2.4 deze taak ook naar voren: "De

commissie verstrekt de ministers jaarlijks een rapportage waaruit blijkt hoe de kwaliteit is en de voortgang verloopt van de uitvoering van investeringsvoorstellen waarvoor financiële middelen beschikbaar zijn gesteld". In de jaarverslagen van de adviescommissie staat onder meer informatie over de "status voor toegekende activiteiten" per project en is een portefeuilleoverzicht opgenomen ("wat levert de portefeuille aan projecten op en welke voortgang is er?"⁶⁰). Ook staan er gegevens in over de apparaatskosten van het NGF. De directie NGF regisseert de totstandkoming van het jaarverslag en deelt dit met fondsbeheer. Fondsbeheer deelt het verslag met de Staten-Generaal.

- Aangezien de projectmiddelen van het NGF overgeheveld worden naar de ministeries zijn de departementen zelf, volgens hun reguliere begrotingsverantwoording, verantwoordelijk voor de monitoring en evaluatie van de projecten die op hun begroting staan (dit doen ze in hun eigen jaarverslag). Daarbij is het de taak van het ontvangende departement om de fondsbeheerders van het NGF op de hoogte te houden van de monitoring van de investeringen uit de departementale begroting.
- Voor de projecten die middelen uit het NGF volgens de subsidieroute krijgen, is de commissie verantwoordelijk voor de monitoring en evaluatie. Deze middelen worden namelijk rechtstreeks vanuit de begroting van het fonds bekostigd.

Naast het monitoren en evalueren van individuele projecten zal het NGF zelf ook periodiek (elke vijf jaar) geëvalueerd worden door de ministeries van EZK en Financiën.

Projectoverstijgende en projectspecifieke afspraken

Na toekenning van NGF-middelen worden met projecten projectoverstijgende en projectspecifieke afspraken gemaakt tussen de fondsbeheerders en het ontvangende ministerie. Deze fungeren als bestuurlijk kader en zijn een belangrijk startpunt voor het monitoren en evalueren van de projecten. Voor het maken van deze afspraken is een model ontwikkeld⁶¹.

De projectoverstijgende afspraken worden daarbij – ook – gezien als samenwerkingsprotocol. Het doel van deze afspraken⁶² is 'vast te leggen onder welke voorwaarden en verplichtingen en op welke wijze NGF-bijdragen zijn toegekend of zullen worden toegekend en hoe de verantwoording over de

⁶⁰ Citaat uit Jaarverslag adviescommissie Nationaal Groeifonds 2021, zie: [73807+EZ_0222-038+Jaarverslag+adviescommissie+Nationaal+Groeifonds_PDF+TG.pdf](#)

⁶¹ Zie: [Modellen voor projectoverstijgende en projectspecifieke afspraken Nationaal Groeifonds | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁶² Volgt uit het document 'Modellen voor projectoverstijgende en projectspecifieke afspraken Nationaal Groeifonds'.

bestedingen van die bijdragen op de begroting van de Ontvangende Minister zo goed mogelijk kan worden afgestemd op de verantwoording die noodzakelijk is in relatie tot besteding van middelen uit het Nationaal Groeifonds als geheel'. Afspraken worden onder meer gemaakt over rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen (in eerste aanleg de ministeries), scope, planning, wijzigingen en aanpassingen van het NGF-project, monitoring, uitvoering en voortgang van het NGF-project en over de uitvoerende fase van het project, wanneer er bijvoorbeeld aanleiding is om projectbijdragen te verhogen of verlagen.

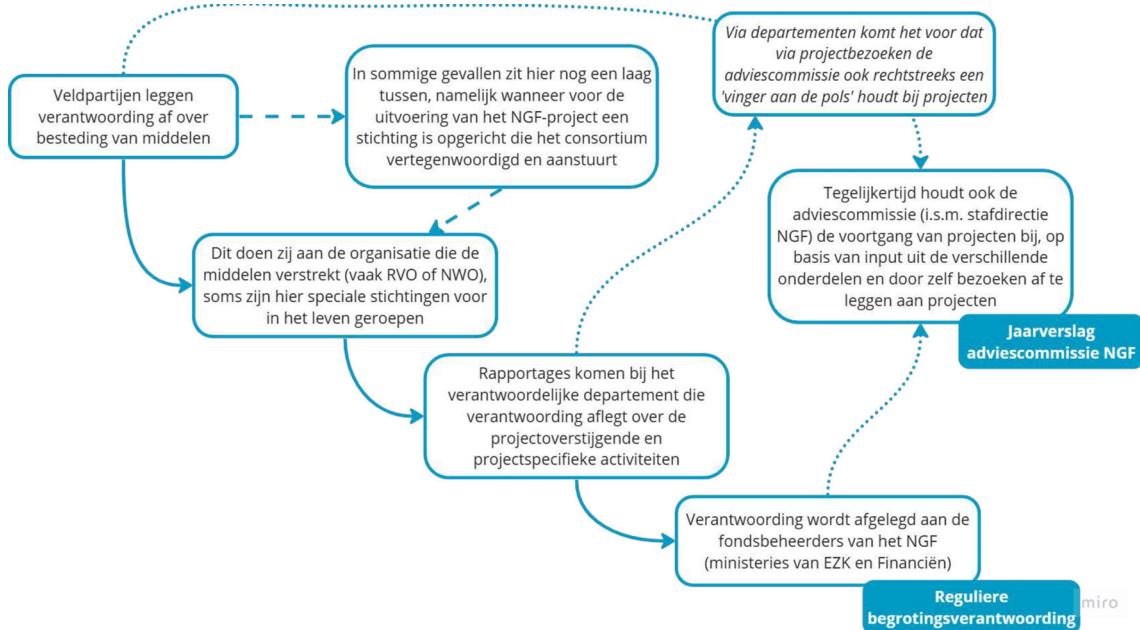
Aanvullend worden projectspecifieke afspraken gemaakt, die gaan over individuele deelprojecten binnen het NGF-project (dat vaak te zien is als een programma met verschillende percelen waaronder verschillende individuele projecten uitgevoerd worden). In de modellen staat hierover het volgende: 'De projectspecifieke afspraken betreffen de in de uitvoerende fase op projectniveau en monitoring en evaluatie van de uitvoering, voortgang en geboekte successen door de Ontvangende Minister in samenspraak met de Fondsbeheerders'. Het gaat hierbij onder meer om specifieke projectdoelstellingen, fasering, mijlpalen en KPI's. Ook worden afspraken gemaakt over de vereisten voor monitoring en evaluatie.

6.2.2 Ervaringen in de praktijk

In de praktijk kent ook het proces van monitoren en evalueren een zekere gelaagdheid. In lijn met de constatering die we gedaan hebben in het proces van besluit tot uitvoering, blijkt er namelijk nog een extra laag te zitten in het afleggen van verantwoording. Die ontstaat op het moment dat het departement de NGF-middelen beschikt aan de veldpartijen, bijvoorbeeld via een subsidieregeling. Over de besteding van die middelen moet door de veldpartijen verantwoording afgelegd worden aan de verstrekker van de subsidie (bijvoorbeeld RVO, DUS-I, NWO).

We hebben de verschillende stappen in het verantwoordingsproces tussen de verschillende betrokken partijen schematisch weergegeven in Figuur 6.2 Het schema is op basis van de gevoerde gesprekken en de uitkomsten van de enquête door ons uitgewerkt.

Figuur 6.2: Overzicht van het afleggen van verantwoording (monitoring en evaluatie) tussen de verschillende betrokken partijen



Monitoring op projectspecifieke afspraken is duidelijk

Op basis van de enquêtes halen we op dat voor het grootste deel van de toegekende NGF-projecten afspraken zijn gemaakt over monitoring en evaluatie van het project. Het gaat hier met name om de eerste stap waarin de veldpartijen verantwoording afleggen over de besteding van middelen. Afspraken zijn er zowel over indicatoren op het niveau van 'output', als over gegevens die gaan over de maatschappelijke en economische impact van de projecten. Respondenten geven aan dat deze afspraken doorgaans duidelijk zijn.

Monitoring, beheer en evaluatie op portfolio NGF moet nog nader ingevuld worden

Het uitwerken van projectoverstijgende en projectspecifieke afspraken tussen de verantwoordelijke departementen en fondsbeheerders is verplicht, dus deze afspraken worden ook vastgelegd. Op basis van de gevoerde gesprekken met de departementen en met intermediaire organisaties halen we wel op dat de precieze invulling van monitoring en evaluatie op portfolio nog niet is georganiseerd (hier zijn nog geen centrale richtlijnen voor ontwikkeld). Het gaat daarbij onder meer om de precieze rolverdeling tussen de adviescommissie/stafdirectie, fondsbeheerders, vakdepartementen en de uitvoerende organisaties (zoals RVO en NWO); wie doet wat, met ook onderscheid naar de rollen monitoring, beheer en evaluatie. Ook is het nog niet geheel duidelijk hoe wordt getoetst en gemonitord op duurzaam

verdienvermogen (wordt dat op projectniveau, voorstelniveau of portfolioniveau gedaan). De operationalisatie van formele afspraken en duidelijkheid hoe rolverdeling in de praktijk werkt, is op dit moment onderwerp van gesprek en ook onderdeel van de leercyclus van het NGF.

Deze constatering is in 2021 ook gedaan door de Algemene Rekenkamer⁶³. De Algemene Rekenkamer concludeert dat 'verantwoordingsinformatie op afzonderlijk projectniveau beschikbaar [is], maar het is niet duidelijk hoe deze informatie op fonds niveau wordt verzameld en gepresenteerd'. De Algemene Rekenkamer uit daarbij haar twijfels 'of de minister uiteindelijk in staat zal zijn om het parlement goed te informeren over het bereiken van de algemene fondsdoelstellingen. We zien daarbij risico's, omdat de fondsdoelstellingen niet eenduidig zijn en het de vraag is of de minister met de informatie die wordt verzameld uiteindelijk uitspraken kan doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het NGF'. Hier ligt dus een serieuze uitdaging voor het NGF. Een uitdaging die deels is opgepakt door het opstellen van een evaluatieplan voor de subsidieroute voor het NGF. Dit plan is recent (en na uitvoering van het veldwerk ten behoeve van voorliggende evaluatie) aan de Tweede Kamer toegestuurd⁶⁴. Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor monitoring en evaluatie van hun eigen NGF-projecten, hier is geen centrale richtlijn of centraal kader voor opgesteld.

Rol adviescommissie

Specifiek wordt nog gesproken over de rol die de adviescommissie heeft en zou moeten hebben in dit proces. Aan de voorkant is bij de opzet van het NGF meegegeven dat de commissie ook een rol heeft in het monitoren van projecten. Die rol vervult zij nu onder meer door verslag te doen van de projecten via het jaarverslag en door werkbezoeken af te leggen. Uiteindelijk is fondsbeheer verantwoordelijk voor de monitoring en zal zij een rol moeten geven aan de adviescommissie hierin, bijvoorbeeld op het moment dat KPI's en afspraken niet gehaald worden en een heroverweging binnen het project moet worden gemaakt.

Het is in de visie van de commissie van meerwaarde dat zij vanwege haar diepgaande kennis van de voorstellen ook zelf de ontwikkelingen volgt, zodat ze een goed advies kan geven over het project. Het is immers haar taak om "de ministers jaarlijks een overzicht te verstrekken waaruit blijkt hoe de kwaliteit is en de voortgang verloopt van de uitvoering van alle toegekende voorstellen waarover is

⁶³ In haar rapportage 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Nationaal Groeifonds'

⁶⁴ Zie: [Kamerbrief over evaluatieplan Subsidieregeling Nationaal Groeifonds | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

geadviseerd”⁶⁵. En bovendien moeten voorlopige toekenningen en reserveringen worden omgezet in definitieve toekenningen, wanneer mijlpalen worden behaald. Zij geeft daar invulling aan door behalve formele voortgangsrapportages te bestuderen, ook rechtstreeks contact op te nemen met consortia, bijvoorbeeld om werkbezoeken te plannen. De commissie voelt zich dus niet alleen op portfolioniveau maar ook op projectniveau verantwoordelijk voor een succesvol NGF en wil om die reden ook op de hoogte zijn van knelpunten in de voortgang.

Al met al constateren we dat bij het beheer, monitoren en evalueren van NGF-projecten (wederom) een hoop partijen betrokken zijn en dat sprake is van een gelaagdheid. Voor de uitvoerende consortia en ook voor de betrokkenen binnen de departementen zelf is niet geheel duidelijk wie wat doet en aan wie zij wat precies moeten rapporteren. Op papier zijn daar wel afspraken over gemaakt (in de projectoverstijgende en projectspecifieke afspraken, in de beschikkingen vanuit RVO, etc.), maar in de praktijk blijkt het weerbarstiger en verschillen de visies over de rollen en taken van RvO, departementen, fondsbeheer en de adviescommissie. Als sprekend voorbeeld is het niet voor alle betrokkenen duidelijk wat het doel is van de werkbezoeken van de adviescommissie in het geheel van monitoring en evaluatie. Maar de adviescommissie mag zelf invulling geven aan wat zij nodig acht om haar rol – waar monitoring wel degelijk onderdeel van uitmaakt – uit te oefenen. Onduidelijkheid over de rollen, taken, eisen en werkbezoeken door meerdere partijen, leiden wel tot extra administratieve lasten en inspanningen voor de uitvoerende consortia.

6.3 Conclusies uitvoerings- en beheerproces

Uitvoeringsproces

Het proces vanaf kabinetsbesluit tot aan de start van (een deel van) de uitvoering van NGF-projecten wordt als complex ervaren en het duurt lang voordat projecten daadwerkelijk inhoudelijk van start kunnen. Het blijkt dat in dit proces nog veel stappen moeten worden doorlopen om van NGF-projectplan tot daadwerkelijke besteding van middelen te komen. Dit proces kan en zal ook efficiënter en sneller gaan verlopen naarmate departementen meer ervaring opdoen met het uitvoeren van projecten. Op dit moment speelt consortia (inclusief de inhoudelijk projectverantwoordelijken vanuit de departementen) vooral parten dat zij van tevoren niet goed op de hoogte zijn van hoe dit proces is ingericht en wat erbij komt kijken om het proces op een goede manier in te richten.

⁶⁵ Instellingsbesluit adviescommissie nationaal groeifonds: <https://wetten.overheid.nl/BWBRO044080/2022-04-07>

Het opzetten van een toolbox of menukaart met instrumenten die ingezet kunnen worden om de middelen vanuit de departementen bij veldpartijen te krijgen kan hier ondersteunend in werken. Dat instrumentarium is er in veel gevallen al wel en zeker het ministerie van EZK heeft hier veel ervaring mee. Die ervaringen kan het nog beter delen met andere departementen. Tegelijkertijd is ieder departement weer anders ingericht en gelden ook andere juridische kaders en richtlijnen. Daar zal elk departement zijn weg in moeten vinden.

Beheer, monitoring en evaluatie van projecten

Het is voor veel partijen duidelijk wat de projectoverstijgende en projectspecifieke afspraken zijn en wat hierin wordt vastgelegd. Hierin worden onder meer ook afspraken gemaakt over KPI's op output (activiteiten) en outcome/impact (bijdrage aan verdienvermogen) niveau.

Aandachtspunt en serieus punt voor nadere uitwerking is dat op portfolioniveau de afspraken die zijn gemaakt over beheer, monitoring en evaluatie nog niet eenduidig worden opgevolgd. Daar waar per project afspraken zijn gemaakt om verantwoording af te leggen aan de verschillende partijen die in de keten van een NGF-project betrokken zijn (van eindbegunstigde naar beschikker – vaak RVO of NWO, naar departement, naar fondsbeheer) is het nog niet helder waar en bij wie precies het mandaat ligt om projecten bij te sturen of te annuleren. Hierover zijn wel bestuurlijke afspraken gemaakt. Mede doordat er nog weinig ervaring mee is opgedaan, is het in de praktijk nog onduidelijk wie waarvoor precies verantwoordelijk is.

Tijdens uitvoering van voorliggende evaluatie was het voor veel partijen nog niet duidelijk hoe gemonitord en geëvalueerd zou worden op de fondsdoelstellingen. Zo wordt op portfolioniveau – door de adviescommissie – wel gerapporteerd over de voortgang van projecten (besteding van middelen en update over uitgevoerde activiteiten), maar nog niet gemonitord op de beoogde outcome en impact van het NGF. Inmiddels is een evaluatieplan opgesteld en naar de Tweede Kamer gestuurd (augustus 2023⁶⁶) waarin duidelijk wordt hoe in de komende jaren op fondsniveau en fondsdoelen geëvalueerd zal worden.

De precieze rolinvulling tussen de adviescommissie/stafdirectie en overige betrokken partijen is hierin nog wel een aandachtspunt. Die is voor uitvoerende partijen (en ook de fondsbeheerders zelf) namelijk nog niet geheel duidelijk. Zo neemt de adviescommissie in sommige gevallen rechtstreeks contact op met

⁶⁶ Zie: [Kamerbrief over evaluatieplan Subsidieregeling Nationaal Groeifonds | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

DECISIO

uitvoerders (departementen worden hierover geïnformeerd) en legt daar ook werkbezoeken af. Naast de overige beheer-/verantwoordingscyclus zorgt dit er mede voor dat consortia te maken hebben met veel verschillende partijen en het hen niet geheel duidelijk is aan wie precies verantwoording moet worden afgelegd. Dat kan strakker geregisseerd worden.

7. Beschouwing / overige vragen

In dit hoofdstuk laten we een aantal onderzoeksvragen terugkomen die niet direct vallen onder één van de drie onderdelen die horen bij het proces waar (potentiële) NGF-projecten doorheen moeten (voorstelontwikkeling, beoordeling en uitvoering), maar die meer beschouwend zijn. Het gaat dan om de inrichting van de organisatie van het NGF zelf en de rol die het NGF in een breder kader heeft. We gaan daarnaast in op de geleerde lessen van het FES.

7.1 Beschouwing op inrichting van de NGF-organisatie

In deze paragraaf gaan we in op de volgende onderzoeksvragen:

- In hoeverre is de organisatie (van Directie Nationaal Groeifonds, fondsbeheer, Adviescommissie NGF, RVO en vakdepartementen) ingericht op het continu leren van lessen en door ontwikkelen van de governance?
- In hoeverre benutten beleidsmakers inzicht in de voortgang, effectiviteit en efficiëntie voor beleidsverbetering, zowel op korte als op lange termijn?
- Is de aanpak met investeringsrondes effectief en efficiënt?

Inrichting lerende organisatie

Het NGF is na aankondiging snel van start gegaan (de tijd tussen kamerbrief en deadline voor indiening van projecten in de eerste ronde bedroeg 4 maanden) en is ook begonnen met een 'pilotronde'. Op die manier is bij aanvang van het NGF voor de verschillende betrokken partijen al duidelijk dat (in ieder geval van de eerste ronde) gedurende de uitvoering van het NGF ervaring moest worden opgedaan binnen de verschillende processen (van voorstelontwikkeling, beoordeling en uitvoering). Dit blijkt in de praktijk ook zo te zijn. In paragraaf 2.3 is inzicht gegeven in de voornaamste ontwikkelingen in de inrichting van het NGF en bij de uitwerking van de verschillende procesonderdelen is ingegaan op de wijzigingen tussen rondes. Uit de verschillende gesprekken en analyses die we gedaan hebben wordt ook wel duidelijk dat het opzetten van het NGF in zekere zin een 'een experiment' is. Het op dergelijke grote schaal wegzetten van geld op thema's die gaan over innovatie, kennisontwikkeling en onderzoek is nog niet eerder gedaan in Nederland.

Van verschillende kanten wordt gezegd dat het NGF is ingericht als lerende organisatie. Dat blijkt uit het feit dat iedere ronde wijzigingen zijn aangebracht in bijvoorbeeld de voorwaarden waar projecten aan moeten voldoen, hoe het proces van voorstelontwikkeling is ingericht, wat het beoordelingskader van projecten is en welke partijen betrokken zijn in deze processen en ook de rolinvulling van

betrokken partijen zelf wijzigt per ronde (dat geldt in ieder geval voor ‘externe’ partijen zoals RVO en het CPB). Deze wijzigingen zijn goed zichtbaar en uiten zich in publicaties die tussen de rondes verschijnen en in ieder geval gericht zijn op het proces van voorstelontwikkeling en beoordeling. Met het proces om tot uitvoering van projecten te komen moet nog meer ervaring op worden gedaan, bovendien ligt de verantwoordelijkheid om dit in te richten bij de departementen.

De wijzigingen in de verschillende processen komen – onder meer – voort uit interne evaluaties die tussen de rondes door plaatsvinden. Deze evaluaties vinden plaats tussen de verschillende betrokken directies en ook interdepartementaal. Ten behoeve van deze evaluatie hebben wij de verslagen van deze evaluaties mogen ontvangen. Aanvullend wordt ook aan andere betrokken organisaties, zoals RVO, gevraagd om de investeringsrondes te evalueren en de NGF-organisatie van input te voorzien.

De organisatie van het NGF is ingericht op het leren van lessen en doorontwikkelen van de governance

Die conclusie kunnen we trekken op basis van bovenstaande constatering. Tegelijkertijd halen we in gesprekken op dat het lerende karakter van het NGF wel informeel is georganiseerd. De betrokken directies (stafdirectie, fondsbeheer, coördinatoren vanuit departementen) spreken elkaar geregeld en hebben hier ook een bepaalde overlegstructuur voor ingericht. Niet voor alle partijen is geheel duidelijk wat de agenda van deze overleggen is. Daarbij wordt gewerkt met een open structuur om feedback op te halen van de verschillende betrokkenen, hier is niet één betrokken partij voor aangewezen die de leiding heeft over de ‘lessons learned’ sessies; dat gebeurt gezamenlijk en in overleg.

Het werken met investeringsrondes

Een van de kritiepunten op het Fonds Economische Structuurversterking (FES) was dat er geen regelmaat zat in indieningsmomenten⁶⁷. Door te werken met investeringsrondes en op voorhand aan te geven hoeveel middelen per ronde en per pijler (in principe) beschikbaar zijn, is die regelmaat ingebracht. Daarbij heeft het werken met investeringsrondes ervoor gezorgd dat na een snelle start en eerste pilotronde iedere keer verbeteringen zijn doorgevoerd in de voorwaarden, organisatie en het proces om projecten in te dienen en te beoordelen. Het werken met de investeringsrondes wordt op die manier als positief ervaren.

⁶⁷ Het gaat om het rapport ‘Evaluatie procedure Fonds Economische Structuurversterking Domein Kennis, Innovatie en Onderwijs’, opgesteld door een externe onderzoekscommissie. Het rapport is hier te vinden: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-85320.pdf>

Tegelijkertijd is er kritiek op het werken met de investeringsrondes. Die kritiek is gelegen in de fasering. De tijd tussen rondes is krap. Daarbij blijken de administratieve lasten om een voorstel te ontwikkelen hoog (zowel in de tijd die je hiervoor nodig hebt als in de capaciteit die hiervoor georganiseerd moet worden). Doordat tussen iedere ronde wijzigingen zijn in het proces en de voorwaarden is het ook lastig om al eerder met een voorstel te beginnen. De wijzigingen worden door extern betrokkenen ook wel als verwarrend gezien.

Het is in onze ogen nog te vroeg om iets te concluderen over de effectiviteit en efficiëntie van de aanpak met investeringsrondes. De tijd zal moeten leren of hierdoor de projecten zijn geselecteerd die het meest bijdragen aan de doelstellingen van het NGF. We constateren in hoofdstuk 5 al wel dat per investeringsronde (sterk) wordt afgeweken van de begrote bedragen per pijler, terwijl het bedrag per ronde wel wordt toegekend, voorwaardelijk toegekend of gereserveerd. Bij de eerste (meer op inhoud gerichte) evaluatie op doeltreffendheid en doelmatigheid van het NGF loont het de moeite om hier nader op in te zoomen (waren per ronde daadwerkelijk onvoldoende goede projecten per pijler beschikbaar? Waarom is dan gekozen voor het toekennen van meer middelen op een bepaalde pijler? En heeft dit geleid tot de meest doeltreffende projecten?).

7.2 Analyse rollen, verantwoordelijkheden en stakeholders

In de vorige hoofdstukken hebben we op onderdelen al inzicht gegeven in de partijen die betrokken zijn bij het NGF. In deze paragraaf verdiepen we dit en gaan we met name in op de vraag in hoeverre de verantwoordelijkheids- en rolverdeling tussen de verschillende onderdelen binnen de organisatie van het NGF voldoende duidelijk, transparant en gescheiden zijn en hoe stakeholders dit ervaren. De volgende onderzoeksvraag staat hierbij centraal:

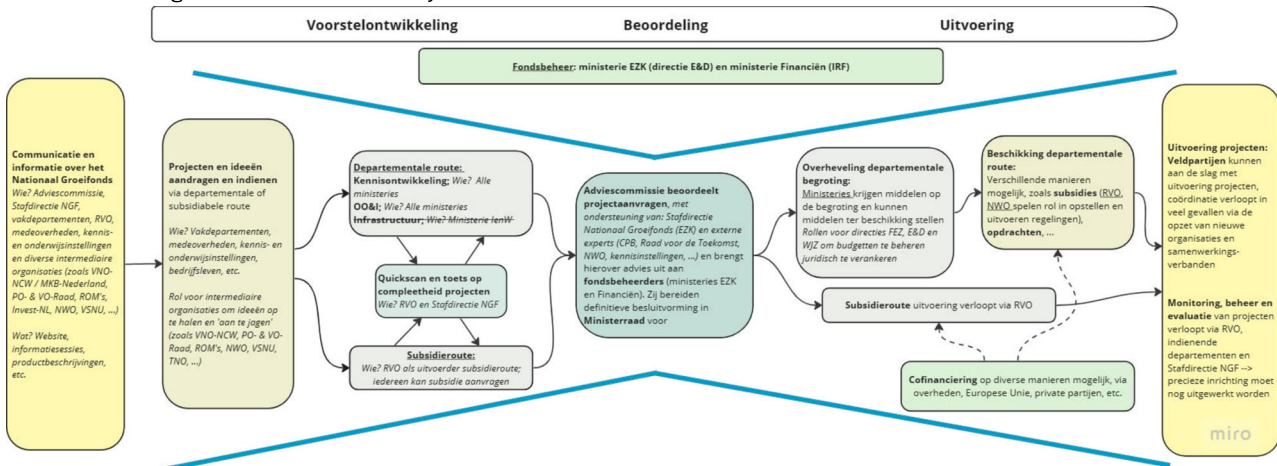
- In hoeverre is de verantwoordelijkheids- en rolverdeling tussen de verschillende onderdelen binnen de organisatie van het NGF (o.a. Directie NGF, fondsbeheer, Adviescommissie NGF, RVO en vakdepartementen) voldoende duidelijk, transparant en gescheiden? En hoe wordt dit door stakeholders ervaren?

7.2.1 Stakeholderanalyse

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag geven we eerst een beeld van de stakeholders die intern en extern op enige manier betrokken zijn bij het NGF. In paragraaf 2.4 is voor het 'interne' deel al inzicht gegeven in de verschillende betrokken partijen. In Figuur 7.1 is een bredere stakeholderanalyse van het NGF

opgenomen. Dit overzicht is tot stand gekomen op basis van de gevoerde gesprekken en de analyses van de verschillende projecten en beoordelingen die zijn gepubliceerd.

Figuur 7.1: Stakeholderanalyse NGF



De stakeholderanalyse laat zien dat een breed palet van partijen betrokken is en ook dat verschillende partijen in meerdere fases van het NGF betrokken zijn. Verschillende directies van de ministeries hebben zowel aan de voorkant (bij communicatie en informatie over NGF) een rol, als bij het indienen en uitvoeren van projecten. Datzelfde geldt voor RVO, die een formele rol speelt in het proces van voorstelontwikkeling, beoordeling en door verschillende departementen vervolgens wordt ingeschakeld om beschikkingen op te stellen. De uitvoering van de subsidieroute loopt geheel via RVO. Intermediaire organisaties als de ROMs, PO- en VO-raad en NWO hebben met name een rol in het ophalen van projectideeën en het onder de aandacht brengen van die projecten bij de departementen. Uiteraard is de rol van veldpartijen/consortia (waaronder ook het bedrijfsleven) van belang; zij spelen een rol in het aandragen van ideeën, uitwerken van projecten en in het daadwerkelijk uitvoeren van projecten.

Tot slot heeft de adviescommissie een sleutelrol in het gehele proces. Zij is zowel aan de voorkant betrokken door bijvoorbeeld in haar jaarverslagen aan te geven op welke terreinen zij projecten verwacht, beoordeelt de projecten en is in de uitvoering betrokken bij het volgen van de projecten (monitoren, evalueren en omzetten van voorwaardelijke toekenningen en reserveringen).

Bepaalde rollen zijn in de tijd veranderd

Bepaalde partijen hebben hun rol in het NGF-proces tussen de rondes door ook zien veranderen. In het bijzonder geldt dit voor TNO en RVO.

- TNO gaf in de eerste ronde van het NGF als betrokken expert een advies over alle voorstellen mee aan de adviescommissie, in de tweede ronde is die rol al kleiner geworden en zijn op deelaspecten adviezen meegegeven en in de derde ronde had TNO geen rol meer als expert in de beoordeling van projecten. Naast deze rol als ingehuurde expert is TNO ook betrokken bij voorstellen die ingediend worden en voert zij ook projecten uit.
- De rol van RVO is in het NGF juist steeds groter geworden. Daar waar zij in de eerste ronde een bescheiden rol had om de adviescommissie te adviseren, is die rol in de tweede ronde al uitgebreid met een loketfunctie en het uitvoeren van de toegangspoort. Vanaf de derde ronde voert RVO de Quick Scans en de subsidieregeling NGF uit. Naast deze rollen wordt RVO door verschillende ministeries ingeschakeld om programma's en subsidieregelingen te beheren en uit te voeren.

Interessant is ook de rol van pijlercoördinator. Die was in de eerste rondes duidelijk aanwezig (IenW voor infrastructuur, OCW voor kennisontwikkeling en EZK voor OO&I), maar is vanaf de tweede ronde losgelaten. Ieder departement kan nu zelf rechtstreeks bij het NGF projecten indienen.

Nieuwe organisaties en organisatiestructuren worden opgezet voor uitvoering

Aandachtspunt is dat voor de uitvoering van NGF-projecten diverse nieuwe organisatiestructuren worden ingericht. Uit verschillende gesprekken komt naar voren dat stichtingen zijn opgericht om de uitvoering van projecten (of eigenlijk zijn het programma's) te overzien en te organiseren (veelal met een secretariaat en/of inhoudelijk medewerker). Deze stichtingen komen daarmee tussen het verantwoordelijke departement en de uitvoerende veldpartijen (kennisinstellingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties) in te staan. Aan de ene kant geven gesprekspartners hierop mee dat het logisch is dat deze stichtingen ontstaan, de NGF-projecten zijn immers groot en veel partijen zijn betrokken, coördinatie van een onafhankelijke partij kan daarin structurerend werken. De stichtingsvorm is ook een praktische oplossing om middelen beschikbaar te stellen aan een voorstel waar veel partijen aan deelnemen: ten tijde van FES was dit ook de meest voorkomende governancevorm⁶⁸. Aan de andere kant waarschuwen verschillende gesprekspartners voor een verstoring van het landschap en voor snijverlies (deze organisaties moeten immers ook bekostigd worden).

⁶⁸ Technopolis (2012), Eindrapport analyse BSIK- en FES-programma's

Nader onderzocht zou moeten worden wat het effect is van deze stichtingen op de doelmatigheid van het NGF (met name vanwege de verwachte overheadkosten die deze organisaties met zich meebrengen). Programmatisch ingerichte instituten hebben brengen risico's voor valorisatie op de lange termijn. In de FES evaluatie⁶⁹ wordt dan ook aanbevolen dat bij "programmatisch gefinancierde instituten wordt geanticipeerd op een passende levensduur en een verantwoorde inbedding in de kennisinfrastructuur". Partijen wijzen bovendien op het risico dat deze stichtingen er niet tijdelijk zijn en ook na besteding van NGF-middelen voort zullen willen bestaan. Een van de lessen van het FES⁷⁰ is "dat het oprichten van een instituut vaak leidt tot structurele uitgaven, terwijl het fonds in een eenmalige investeringsimpuls voorziet. Daarom moet het investeringsvoorstel ook een duidelijk exit-strategie bevatten voor de periode na financiering vanuit het Groeifonds." Het is een risico dat de oprichting van stichtingen tot een vergelijkbare situatie leidt. De vraag is of de tijdelijke rol die deze organisaties vervullen niet bij bestaande grotere organisaties belegd kunnen worden.

7.3 Rol NGF in speelveld investeringsinstrumentarium

In verschillende gesprekken die we voor deze evaluatie hebben gevoerd is de positie en rol van het NGF in het bredere veld van innovatie en onderzoek en stimuleringsinstrumentaria ter sprake gekomen. Hoewel dit geen expliciete onderzoeksvraag is binnen deze evaluatie, menen wij wel dat de vraagstukken die hieromtrent zijn opgeworpen van belang zijn in beschouwing op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het NGF als instrument.

'What if not'

Het eerste dat opvalt in de gesprekken is dat de impact van het NGF in het veld groot is. Partijen geven aan dat het NGF als vliegwiel fungeert en dat alleen al door het proces van samenwerking veel nieuwe ontwikkelingen in het ecosysteem zijn ontstaan. Die samenwerking is er op nationale, maar ook internationale schaal. Het NGF stelt veel middelen ter beschikking en dat heeft echt een aantrekkende werking.

Uit de resultaten van de enquête blijkt ook dat veel projecten er niet of in een veel kleinere vorm zouden zijn gekomen als het NGF er niet was geweest. Ongeveer twee derde van de respondenten geeft aan dat het project er in het geheel niet zou zijn geweest. Een kwart geeft aan dat het project er deels was gekomen en een enkeling geeft aan dat het project er op de langere termijn mogelijk wel in zijn geheel was gekomen. Figuur 7.2 geeft de respons op deze vraag weer.

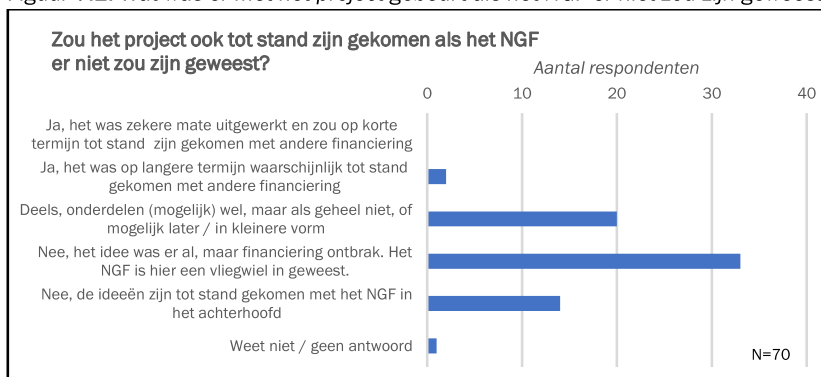
⁶⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-85320.pdf>

⁷⁰ Zie bijlage E, Kamerbrief Nationaal Groeifonds, 7 september 2020

Bij respondenten in de enquête die projectmiddelen (voorwaardelijk) toegekend hebben gekregen is doorgevraagd of het project ook zou zijn doorggegaan als geen middelen toegekend zouden zijn. Ook hierin valt op dat iets meer dan de helft van de respondenten aangeeft dat het project anders niet zou zijn doorggegaan. De overige respondenten geven aan dat het project mogelijk wel zou zijn doorggegaan, maar dan in een afgeslankte vorm of later.

Hoewel het lastig is om te duiden hoe representatief de respons op de enquête precies is en daarmee ook hoe representatief de reacties op de vragen zijn, geven deze antwoorden en de interviews ons wel het gevoel dat het NGF inderdaad een belangrijk vliegwiel is om projecten tot stand te brengen.

Figuur 7.2: Wat was er met het project gebeurt als het NGF er niet zou zijn geweest



Bron: enquête, bewerking Decisio

'Absorptievermogen'

Naast dat er veel lof is voor de opzet van het NGF en het feit dat dit veel teweeg heeft gebracht 'in het veld', klinken er van diverse kanten ook waarschuwingen door voor wat betreft het 'absorptievermogen' van het Nederlandse onderwijssysteem, wetenschappelijke veld en bedrijfsleven. Kunnen we een dergelijk groot investeringsfonds wel behappen? Kunnen er voldoende goede projecten in dit tempo opgezet worden? Zeker in tijden van schaarste op de arbeidsmarkt. Kleven daar niet risico's aan vast van het tijdelijk inhuren van buitenlandse werknemers die na afloop van NGF-projecten weer terugkeren naar het buitenland (bijvoorbeeld in de vorm van PHD-trajecten die zijn gekoppeld aan een NGF-project) of van een aanzuigende werking van buitenlandse partijen die opgedane kennis elders valoriseren? Profiteren wij dan wel voldoende van de opgedane kennis (wordt daarmee ons duurzame verdienvermogen op de lange termijn wel versterkt)? Komen bedrijven niet in knel omdat hun (potentiële)

personeel zich bezighoudt met groeifondsprojecten, terwijl het personeel hard nodig is in andere sectoren?

Het is lastig om dat op dit punt goed te onderbouwen, zo kort na start van het NGF en op het moment dat veel projecten nog in uitvoering moeten komen. Wij trekken hier daarom nog geen conclusies over, maar geven wel enkele beschouwingen mee op basis van de verschillende gesprekken die we hebben gevoerd. De zorgen over het absorptievermogen klinken vooral door in de pijler kennisontwikkeling en gaan op voor de partijen actief in met name de wetenschap en in het onderwijs. Daar merken partijen dat het NGF impact heeft op een verschuiving van personeel. We zien overigens dat het aantal voorstellen in deze pijler tussen ronde 2 en 3 niet sterk verschilt. Vanuit het bedrijfsleven klinken de zorgen minder sterk door. Dat is ook terug te zien in het stijgende aantal projecten dat wordt ingediend op de pijler OO&I.

Aanvullend op deze beschouwing verwijzen we naar verschillende studies die bijvoorbeeld door de TO2-federatie en het Rathenau Instituut zijn gedaan. Zie onderstaand kader voor een citaat uit één van deze publicaties en een overzicht van verschillende andere bronnen:

De rol en impact van het NGF op bestaande organisaties en instrumenten in het toegepaste onderzoeksveld in Nederland

De TO2-Federatie geeft in haar publicatie van april 2022 *'De impact van het Nationaal Groeifonds op de TO2'* wat ons betreft goed weer wat de risico's en mogelijk onbedoelde effecten zijn van het NGF: 'Nederland heeft een groot, maar ook eindig aantal private partijen dat actief innoveert en daar ook in investeert en participeert. Aan het portfolio aan financieringsbronnen en instrumenten is nu een programma toegevoegd, met een zeer grote omvang. Bedrijven kunnen vanuit het groeifonds bovendien ook (voor het eerst sinds de invoering van het topsectorenbeleid) weer zelf subsidie ontvangen voor hun R&D activiteiten. De introductie van het NGF kan als onbedoeld effect hebben, dat onderzoekers en instituten niet voldoende op de calls van andere instrumenten⁷¹ intekenen. Bijvoorbeeld in het Europese speelveld kan dat leiden tot een verminderde deelname aan consortia en daarmee verlies het absorberen van kennis van onze Europese partners. Voor de NWA kan het betekenen, dat de samenwerking met het fundamenteel wetenschappelijk onderzoek niet verder wordt opgepakt. Dat lijkt ons niet wenselijk, en ook te voorkomen door het verbinden van de groeifondsmiddelen aan de realisatie KIA's, NWA en EU missies'.

Hoewel deze publicatie inmiddels een jaar oud is en sindsdien 2 indieningsrondes hebben plaatsgevonden, waarin we dus zien dat het aantal voorstellen voor het NGF niet is

⁷¹ Verwezen wordt naar het KIC, de NWA en ook Europese middelen.

teruggelopen, zijn de signalen wat ons betreft nog wel actueel. Nader onderzoek zou uit moeten wijzen of de gesignaleerde risico's (bijvoorbeeld minder participatie in Europese projecten) ook daadwerkelijk optreden. TNO heeft als belangrijke indienende partij voor haar eigen portfolio geconstateerd dat dit niet het geval is, maar we hebben geen integraal beeld van alle onderzoeksinstituten in Nederland.

Vanuit het Rathenau Instituut zijn de volgende publicaties relevant, die bij een volgende – meer op inhoud gerichte – evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het NGF betrokken kunnen worden:

- [Mogelijke gevolgen van onderzoeksinvesteringen | Rathenau Instituut](#)
- [Rijksoverheid geeft fors meer uit aan R&D | Rathenau Instituut](#)
- [Maak werk van opgavegericht innovatiebeleid | Rathenau Instituut](#)
- [Missiegericht innovatiebeleid in uitvoering | Rathenau Instituut](#)
- [Missiegedreven innovatiebeleid vraagt samenwerking tussen lokaal en nationaal niveau | Rathenau Instituut](#)
- [Hoe dragen wetenschap en innovatie bij aan maatschappelijke opgaven? | Rathenau Instituut](#)
- [Valorisatie voor transities | Rathenau Instituut](#)

Gesprekspartners geven mee dat flankerend beleid van bijvoorbeeld de departementen van belang is om overbelasting van het stelsel te voorkomen.

7.4 Geleerde lessen FES

Bij de gedachtevorming en opzet van het NGF is expliciet gekeken naar evaluaties van het Fonds Economische Structuurversterking (FES). In voorliggende evaluatie is tevens de onderzoeksvraag meegegeven 'in hoeverre de geleerde lessen van het Fonds Economische Structuurversterking tot uitvoering zijn gebracht?' De lessen die genoemd worden zijn: 'voldoende focus, duidelijkheid departementale rol, voorspelbaar budget en duidelijkheid financiën project na afloop impuls uit fonds'. We geven in onderstaand kader kort enkele karakteristieken van het FES mee:

Fonds Economische Structuurversterking (FES)

- Het FES was ingesteld met de bedoeling om een deel van de opbrengsten uit de aardgaswinning en uit de verkoop van staatsdeelnemingen af te zonderen voor investeringsprojecten van nationaal belang. Het moest daarbij gaan om projecten die de economische structuur zouden versterken.
- Het FES was een zogenaamd verdeelfonds van waaruit bijdragen werden toegekend aan andere begrotingen. Van de FES-uitgaven is ongeveer 80% naar verkeer en vervoer gegaan (o.a. aanleg HSL en Betuweroute). Daarnaast zijn middelen besteed aan

bodemsanering, stedelijke hoofdinfrastructuur, ecologische hoofdstructuur en kennisinfrastructuur. Binnen het kennisdomein van het FES zijn middelen uitgegeven aan o.a. micro&nanotechnologie, ICT, genomics/life sciences, duurzame systeeminnovaties en hoogwaardig ruimtegebruik (bijvoorbeeld LOFAR).

Welke lessen zijn er te trekken uit het FES?

In 2010 heeft een onafhankelijke expertcommissie het FES geëvalueerd⁷². Deze commissie was destijds zeer duidelijk over het feit dat het FES op het domein van kennis, innovatie en onderwijs niet gecontinueerd kon worden. De redenen hiervoor zijn onder meer in de inrichting van de procedures gelegen. Daarvoor wordt het volgende gesteld: 'De onvoorspelbaarheid van de rondes, wisselende thematiek en wijzigingen in de procedure heeft tot gevolg dat de betrokken partijen zich beperkt kunnen voorbereiden. Het tot stand komen van projectvoorstellen is complex door de ambtelijke sturing op zowel het proces als de inhoud.' Daarbij was sprake van een dubbele beoordeling door een expertcommissie en het CPB. Ook werd terugverwezen naar een advies van de AWT uit 2007 waarin werd gewezen op het ontbreken van een langetermijnstrategie en gebrekkige samenhang en consistentie van het instrumentarium. Het zijn al met al enkele lessen die kunnen gelden bij het organiseren van de procedures en inrichting van het NGF als organisatie.

Is invulling gegeven aan deze lessen?

We constateren dat op onderdelen zeker rekening is gehouden met de lessen van het FES:

- *Voorspelbaar budget en voorspelbaarheid van rondes.* Het is bij aankondiging van het NGF duidelijk geworden dat er over een periode van vijf jaar, ieder jaar een investeringsronde zou komen van 4 miljard euro. Daarmee is helderheid gecreëerd in de rondes. We constateren op basis van gevoerde gesprekken wel dat de tijd tussen rondes krap is, wat het voor betrokken partijen alsnog lastig maakt om zich goed voor te bereiden op een nieuwe indiening van voorstellen.
- *Voldoende focus in thematiek.* Gedurende de uitvoering van het NGF is vastgehouden aan de thematiek, met uitzondering van de pijler infrastructuur. Bij aanvang was er nog weinig focus binnen de thematiek. Deze heeft zich per ronde ontwikkeld: de adviescommissie geeft in haar beoordelingsrapportages en jaarverslagen richting. Zij spreekt daarin de verwachting uit dat zij op bepaalde onderwerpen projecten verwacht. De adviescommissie gaat hierover bovendien ook de dialoog aan met departementen, zodat er aansluiting is op de belangrijke beleidsthema's. Daarmee wordt in onze ogen voldoende focus aangebracht.

⁷² Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-85320.pdf>

DECISIO

- *Duidelijkheid departementale rol.* De rol van departementen in de departementale route is in principe duidelijk voor de betrokken partijen. Hoewel de invulling van deze departementale route per departement verschilt en het ook binnen departementen nog kan verschillen in welke mate projectvoorstellen ondersteund worden, zijn de procedures voor het indienen van een project voor de departementen zelf via de departementale route duidelijk. Wel is het zo dat departementen door de gemaakte keuzes binnen het NGF wederom voor zowel proces als inhoud verantwoordelijk zijn, terwijl dit juist een van de kritiekpunten was vanuit de evaluatie van het FES.
- *Dubbele beoordeling door een expertcommissie en het CPB.* Er is een duidelijk onderscheid tussen de beoordeling en besluit tot een positief of negatief advies door de adviescommissie en de input die het CPB levert, evenals andere experts, ter onderbouwing van het oordeel: de analyse van projecten. Bovendien heeft het NGF heeft op dit punt zelf ook geleerd: waar in de eerste ronde veel analysewerk dubbel werd gedaan en diverse organisaties en experts op dezelfde onderdelen een analyse uitvoerden, is de rolverdeling duidelijker geworden en heeft het CPB één afgebakend onderdeel dat zij analyseert. Het CPB maakt wel nog steeds haar zelfstandig uitgevoerde analyse openbaar als onafhankelijk adviesorgaan binnen het NGF.
- *Duidelijkheid financiën project na afloop impuls uit fonds.* Het is nog te vroeg om te concluderen of deze duidelijkheid er daadwerkelijk is. Wel relevant is dat bij de beoordeling van NGF-projecten mede wordt gekeken naar de exit-strategie van projecten voor de periode na financiering vanuit het NGF. Op die manier is vooraf aandacht voor het helder krijgen van financiën na afloop van de impuls uit het fonds. Tegelijkertijd halen we in diverse gesprekken op dat er nog meer aandacht zou moeten komen voor de valorisatie van kennis en innovatie op de langere termijn.

8. Conclusies en aanbevelingen

Het NGF is in grote lijnen ingericht zoals beoogd. Daarmee concluderen we in algemene zin dat het NGF rechtmatig, doelmatig en doeltreffend functioneert zoals beoogd. De inrichtingselementen die daartoe zijn geschetst (zie tabel 2.1) werken grotendeels zoals beoogd. Voor een nadere onderbouwing van het antwoord op deze vraag helpt het om een onderscheid te maken naar de drie processen van voorstelontwikkeling, beoordeling, en uitvoering en beheer. In dit hoofdstuk bespreken we de conclusies daarom aan de hand van deze drie processen (zie paragraaf 8.1), waarna we enkele aanbevelingen doen (8.2).

8.1 Voorstelontwikkeling

Indieningsproces ontwikkelde zich tussen de ronden

Bij aanvang van het NGF is een kader geschetst waaraan projecten moesten voldoen. Dat kader heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld en ook het proces hieromheen (van voortoetsen en toegangspoortcriteria), zodanig werd het steeds duidelijker aan welke eisen voorstellen moesten voldoen. Daarbij is de eerste ronde echt gebruikt als pilotronde. De werkwijze van de adviescommissie lag al wel vast, maar de invulling en concretisering ervan kreeg (en krijgt nog steeds) verder vorm. De ervaringen met het NGF van indienende departementen en veldpartijen worden in ronde 2 en 3 positiever, wel blijven er kritische geluiden door de grote tijdsdruk, enkele resterende onduidelijkheden in het proces en de ontwikkeling van het analysekader van de adviescommissie. Dit leerproces zorgt voor extra kosten voor analyses die niet zijn gebruikt en het soms ontbreken van essentiële elementen in voorstellen. De tijd, kosten en moeite die partijen in de voorstelontwikkeling steken zijn hoog, en zo wordt dat ook ervaren, maar indieners vinden deze veelal in verhouding staan tot de omvang van de gevraagde/toegekende projectmiddelen.

Het NGF biedt echter een unieke financieringsmogelijkheid en de procesinrichting, de gestelde eisen en de actieve communicatie helpen om kansrijke aanvragen ingediend te krijgen. Dit blijkt uit het feit dat iedere ronde meer projecten worden ingediend en dat de adviescommissie om die reden 'meer te kiezen' heeft en ook strenger kan selecteren op kwaliteit.

Rol departementen wezenlijk en constructief

Departementen hebben in de departementale route een belangrijke rol in het indieningsproces. Zij kunnen (ideeën voor) voorstellen ontwikkelen, selecteren en de samenwerking aangaan met veldpartijen. Het gezamenlijk optrekken van departementen en veldpartijen in de voorstelontwikkeling blijkt van meerwaarde

om de kwaliteit van het plan te vergroten. Veldpartijen ervaren de samenwerking met de ministeries in het algemeen als redelijk tot goed, waarbij de wijze waarop departementen voorstellen selecteren en samenwerking aangaan met veldpartijen niet altijd als systematisch en transparant wordt ervaren. Departementen moesten voor een deel het wiel zelf uitvinden, hetgeen het indieningsproces minder effectief, efficiënt en rechtmatig maakte. Hier had vanaf het begin af aan meer samenwerking en kennisdeling op kunnen zijn, iets dat pas in de derde ronde goed lijkt te zijn gelukt.

Subsidieroute: andere begeleiding en beoordeling zorgen voor ongelijk speelveld

De subsidieroute vanaf ronde 3 maakt het NGF in theorie voor veldpartijen (zoals het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen) toegankelijker en de rol in de voorstelontwikkeling groter. In de praktijk is voor het bedrijfsleven - en met name het mkb - en voor veel onderwijsinstellingen de minimumeis van 30 miljoen euro een forse drempel om zelf als (hoofd)indieners op te treden. Dit vraagt om consortiumvorming, wat veel tijd en expertise kost. Bovendien is het uitwerken van een plan kostbaar, terwijl er geen financiële ondersteuning is voor aanvragers via de subsidieroute vóór toekenning van middelen, hetgeen het moeilijker maakt om een voorstel te maken dat aan de (hoge) eisen voldoet. Het speelveld met de departementale route is daarmee ongelijk, daar kan immers (voor een deel van de ontwikkelkosten) gebruik worden gemaakt van (de publiek bekostigde) ondersteuning van de ministeries. De ontwikkelkosten voor een project kunnen deels als verloren gezien worden, zodra een project wordt afgewezen. Daarbij is de succeskans onbekend, wat de beslissing voor een bedrijf of onderwijsinstelling om met een voorstel aan de slag te gaan en dit in te dienen onzeker maakt, het zorgt er wellicht voor dat in de komende rondes potentiële indieners de subsidieroute mijden.

Kosten aanzienlijk, maar wel in verhouding tot omvang aanvraag

Uit de enquêteresultaten blijkt dat de ontwikkelkosten voor een voorstel sterk uiteenlopen; gemiddeld bedragen deze 400 duizend euro. De kosten komen voor het grootste deel voor rekening van veldpartijen en departementen en bestaan voor een beperkt deel uit apparaats- en coördinatiekosten. *Out of pocket*-kosten zijn een belangrijke factor in de gemaakte kosten. Al met al staan de gemiddelde gemaakte kosten per voorstel gelijk aan minder dan 1 procent op de gemiddelde aangevraagde NGF-bijdrage (500 miljoen euro per voorstel). De indieners geven aan de kosten proportioneel te vinden in relatie tot de aanvraag.

8.2 Beoordelingsproces

Doelen en criteria in loop der tijd duidelijker en concreter

Het beoordelingsproces verloopt voor een groot deel zoals beoogd. De adviescommissie geeft een zwaarwegend advies, heeft haar eigen criteria en methoden vastgesteld, ze kan afwijken van budgettaire verdelingen die vooraf zijn meegegeven (en doet dit ook) en de politiek neemt de adviezen over.

Hoewel de beoordelingscriteria vanaf ronde 1 benoemd waren, moesten deze criteria nog verder geoperationaliseerd worden. Bij indiening in ronde 1 was die operationalisering nog niet duidelijk, bovendien waren de criteria nog in ontwikkeling, waardoor ook in ronde 2 niet alles vooraf duidelijk was. Inmiddels is het analysekader verder geoperationaliseerd en explicieter gemaakt. Zo werden in de loop van de rondes de kwantitatieve onderbouwing van het verdienvermogen en van de maatschappelijke kosten en baten minder belangrijk. Deze moesten kwalitatief aannemelijker gemaakt worden met behulp van een uitgewerkte *Theory of change*. Dat was zeker wennen en niet altijd makkelijk, maar wordt door indienende partijen en andere betrokkenen ook als een logische keuze beschouwd, aangezien het voor veel type projecten op voorhand vaak nog niet goed mogelijk is om op deze elementen een kwantitatieve uitwerking te geven.

Drie modaliteiten maken verbeteringen mogelijk, dit vraagt nog wel aandacht

De modaliteiten in de departementale route (toekenning, voorwaardelijke toekenning, reservering en afwijzing) werken deels goed: voor de adviescommissie zijn ze een noodzaak om te kunnen sturen en voorwaarden te stellen aan projecten. Indienende partijen begrijpen ook – gegeven de omvang van programma's – dat er voorwaarden zitten aan vervolffinanciering en/of uitbreiding van het programma. Maar er zit nog wel een aantal haken en ogen aan: het verbeteren van voorstellen vergt een forse uitwerkingstijd. Voor de timing en fasering zijn er risico's: er zit tijd tussen goedkeuring en vrijgave van budget (vanwege de parlementaire goedkeuring die nodig is en de begrotingscyclus die zo is ingericht dat op twee momenten in het jaar de begroting kan worden aangepast). Op het moment dat duidelijk is dat aan de eisen is voldaan, zijn de middelen niet direct beschikbaar om door te gaan. Maar eerder aantonen dat aan de criteria is voldaan, zodat op tijd middelen beschikbaar komen, is ook niet altijd mogelijk. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor de uitvoeringsfase.

Kwaliteit beoordeling adviescommissie wordt in de regel als hoog ervaren

De kwaliteit van de beoordelingen van de voorstellen wordt in de regel als hoog ervaren. Dit is een samenspel tussen de experts die de analyses uitvoeren, de leden van de adviescommissie en de stafdirectie die inhoudelijk en procesmatig

ondersteunt. Er is veel werk verricht om tot een goed beoordelingsproces te komen en 'de beste voorstellen te selecteren'. De eisen aan de voorstellen zijn zwaar, de beoordeling gebeurt zorgvuldig, onafhankelijk en er wordt veel kennis ontsloten. De operationalisering van criteria en het borgen dat deze aansluiten bij de centrale doelstelling om het duurzaam verdienvermogen van Nederland te vergroten is een continu proces.

Communicatie adviescommissie effectief en transparant

De adviescommissie en de stafdirectie geven van meet af aan actief invulling aan hun opdracht. Niet alleen worden de voorstellen door de adviescommissie beoordeeld, ook heeft de commissie in de loop van de NGF-rondes de criteria verder aangescherpt en naar (potentiële) indieners gecommuniceerd (met behulp van webinars, events, workshops, handreikingen, via de website). Tevens zijn de modaliteiten toekenning, voorwaardelijke toekenning en reservering geïntroduceerd, zijn thema's benoemd en kijkt ze naar de portfolio van het NGF als geheel. De adviescommissie rapporteert regelmatig en transparant over haar werkwijze en beoordelingen. De betrokkenen beschouwen dit als een effectieve en welkome rol omdat hiermee focus komt en (potentiële) indieners van voorstellen een scherper beeld krijgen van hoe de adviescommissie naar de voorstellen kijkt. De beoordeling is echter geen exacte wetenschap; het gaat om complexe, omvangrijke lange-termijnvoorstellen en de beoordeling is grotendeels gebaseerd op het expertoordeel van de betrokken deskundigen (experts en leden adviescommissie). Zeker als veel tijd en moeite is gestoken in een voorstel dat niet wordt toegekend, is de teleurstelling en de kritiek soms groot.

In subsidieroute lastig aan eisen te voldoen en geen verbetermogelijkheden

In de subsidieroute bestaan er geen mogelijkheden tot verbetering van projectvoorstellen, zoals dit bij een voorwaardelijke toekenning in de departementale route wel het geval is. Om die reden is het lastiger om aan de inhoudelijke eisen te voldoen. Hoewel het vanwege juridische mogelijkheden (tenderopzet) niet mogelijk is, zorgt het gebrek aan verbetermogelijkheden daarmee wel voor een ongelijk speelveld ten opzichte van de departementale route. Het feit dat veel voorstellen in de subsidieroute (ronde 3) niet aan de minimeisen konden voldoen, verkleint de kans op voorstellen die bijdragen aan de doelen van het NGF. Partijen moeten immers de nodige inspanningen plegen, mensen vrijmaken en kosten maken om voorstellen in te dienen. Het risico op een afwijzing kan partijen op voorhand doen besluiten om niet in te dienen. Waar dat kan is aanscherping van de inrichting en governance in de subsidieroute aan te bevelen, met als doel indieners van - in principe - kansrijke voorstellen in staat te stellen voorstellen beter te onderbouwen en verder uit te werken. Inmiddels is ten behoeve van de vierde ronde van het NGF de tenderopzet reeds vervangen door de *first*

come, first serve methodiek. Deze wijziging houdt mogelijk het aantal en de kwaliteit van voorstellen op peil.

8.3 Uitvoering en beheer

Uitvoeringsproces complex en tijdrovend

Het proces vanaf kabinetsbesluit tot aan de start van (een deel van) de uitvoering van NGF-projecten wordt als complex ervaren. Ook duurt het lang voordat projecten daadwerkelijk van start kunnen (nog niet alle projecten die in ronde 1 zijn toegekend zijn daadwerkelijk in uitvoering gekomen). Na toekenning van middelen aan een project worden de middelen overgeheveld naar de departementale begrotingen. Vanaf dat moment is het inhoudelijk betrokken departement verantwoordelijk voor de uitvoering en voor het ter beschikking stellen van de middelen aan de uitvoerders van het project. Met name dat proces is complex en duurt lang. Het proces kan en zal efficiënter gaan verlopen naarmate departementen meer ervaring opdoen met het uitvoeren van projecten, maar uit de verschillende gevoerde gesprekken komt dit proces wel als voornaamste ergernis naar voren. Het speelt consortia (inclusief de inhoudelijk projectverantwoordelijken vanuit de departementen) vooral parten dat zij van tevoren niet goed op de hoogte zijn van hoe dit proces is ingericht en wat er bij komt kijken om de toegekende middelen ook daadwerkelijk in handen te krijgen. Hier was in de Kamerbrief reeds weinig aandacht voor en heeft tot dusverre in de praktijk nog weinig expliciete opvolging gekregen in de vorm van bijvoorbeeld richtlijnen of handleidingen die departementen kunnen volgen.

In de praktijk zien we dat het NGF als organisatie nog beperkt toezicht houdt en stuurt op de fase van uitvoering en beheer, terwijl dit wel een belangrijk onderdeel is van de governance van het NGF. Bewust gebruiken we hier de term 'NGF als organisatie', want ook nog niet duidelijk is wie deze rol precies zou moeten invullen; zijn dat de vakdepartementen, is dat de adviescommissie of ligt hier een rol voor de fondsbeheerders?

Projectoverstijgende / projectspecifieke afspraken

Duidelijk voor de verschillende betrokkenen is dat bij toekenning van middelen projectoverstijgende en projectspecifieke afspraken gemaakt moeten worden tussen het departement en het NGF en tussen het departement en de verschillende individuele projecten die onder een NGF-programma vallen. Het is ook duidelijk wat hierin wordt vastgelegd. Het gaat onder meer om afspraken gemaakt over KPI's op output (activiteiten) en outcome/impact (bijdrage aan verdienvermogen en brede welvaart) niveau.

Monitoring en evaluatie

Punt voor nadere uitwerking is dat op portfolio-/fondsniveau nog geen definitieve afspraken zijn over beheer, monitoring en evaluatie. Daar waar per project afspraken zijn gemaakt om verantwoording af te leggen aan de verschillende partijen die in de keten van een NGF-project betrokken zijn (van eindbegunstigde naar beschikker – vaak RVO of NWO, naar departement, naar fondsbeheer), hier is het inhoudelijk betrokken departement verantwoordelijk voor, is het – in de ogen van verschillende betrokken partijen bij het NGF – nog niet helder waar en bij wie precies het mandaat ligt om projecten bij te sturen of te annuleren. In de communicatie kan hierover meer aandacht worden gegeven aan de projectoverstijgende afspraken die per NGF-project gemaakt worden. Daarbij zijn de rollen en verantwoordelijkheden op papier wel goed uitgewerkt. Zo zijn RVO en Directie NGF verantwoordelijk voor het monitoren van de fondsdoelstellingen. Deze doelstellingen worden onder verantwoordelijkheid van de Directie AEP na 5 jaar geëvalueerd (op outcome en impact). Op portfolioniveau wordt daarnaast door de adviescommissie gerapporteerd over de voortgang van projecten (besteding van middelen en update over uitgevoerde activiteiten). Recent is bovendien een evaluatieplan voor de subsidieregeling van het NGF opgesteld en naar de Tweede Kamer verstuurd. In het proces van monitoring en evaluatie bestaat nog wel onduidelijkheid over de precieze rolinvulling van de adviescommissie en overige betrokken partijen. Deze afspraken en de communicatie hierover richting de verschillende betrokken organisaties verdient aandacht.

8.4 Overige punten

NGF als lerende organisatie

Het NGF is ingericht en ingesteld op het leren van de ervaringen. Dat blijkt uit het feit dat na elke ronde wijzigingen zijn aangebracht in zaken als de voorwaarden waar projecten aan moeten voldoen, het proces van voorstelontwikkeling, het beoordelingskader van projecten en de precieze rollen van de verschillende partijen. Deze wijzigingen zijn goed zichtbaar en worden intern en extern gecommuniceerd. Met het proces om tot uitvoering van projecten te komen moet nog meer ervaring op worden gedaan. De lerende ontwikkeling is overigens niet alleen zichtbaar binnen het fonds, maar ook daarbuiten, met name bij de departementen die verantwoordelijk zijn voor indiening en uitvoering van projecten.

Rollen en verantwoordelijkheden

Naast hetgeen op diverse plekken in dit rapport over de rollen is geschreven vormen de verschillende taken en verantwoordelijkheden van EZK een aandachtspunt. Een aantal geïnterviewden stipt aan dat hoewel EZK haar rollen als

fondsbeheerder, projectindieners en ondersteuner van de adviescommissie (in de vorm van het faciliteren van de adviescommissie als) zo zuiver mogelijk invult ('Chinese walls-constructie'), dit de schijn van belangverstremgeling kan wekken. Dat hangt bijvoorbeeld samen met het gegeven dat EZK het meest ervaren en best ingericht is voor het indienen van dit type projecten (voor het NGF), waarmee zij als indiener sowieso een voorsprong heeft. Aan alternatieven van bijvoorbeeld het inrichten van een externe (uitvoerings)organisatie of verplaatsen van de rol van stafdirectie naar een ander ministerie kleven echter ook allerlei nadelen, zeker ook met het oog op de korte periode dat er nog voorstellen kunnen worden ingediend binnen het huidige mandaat. Om die reden doen we hierover geen aanbeveling, maar in het kader van zuivere checks and balances geven we het wel mee als punt van aandacht.

NGF als instrument

De impact van het NGF als aanjager voor het opzetten van projecten in het veld van kennisontwikkeling, R&D en innovatie is groot. Veel betrokkenen geven aan dat het NGF als vliegwiel fungeert en dat alleen al door het proces van samenwerking veel nieuwe ontwikkelingen in het ecosysteem zijn ontstaan. Die samenwerking is er op nationale, maar ook internationale schaal. Het NGF stelt veel middelen ter beschikking en dat heeft echt een aantrekkelijke werking. Het absorptievermogen is hierbij wel een punt van aandacht. Naast dat er veel lof is voor de opzet van het NGF en het feit dat dit veel teweeg heeft gebracht 'in het veld', klinken er van diverse kanten ook waarschuwingen door voor het 'absorptievermogen' van het Nederlandse wetenschappelijke veld en bedrijfsleven - ook met oog op de schaarste op de arbeidsmarkt.

Lessen FES

Op onderdelen is nauw rekening gehouden met de lessen van het FES. De instelling van de onafhankelijke adviescommissie die een sleutelrol heeft in de beoordeling om de (politieke) lobby op afstand te houden, is daarvan het meest in het oog springende voorbeeld. Ook het zorgen voor een voorspelbaar budget en voorspelbaarheid van rondes is doorgevoerd, maar de tijd tussen rondes is wel krap. Wat betreft voldoende focus in thematiek, geldt dat in de uitvoering van het NGF is vastgehouden aan de thematiek, met uitzondering van de pijler infrastructuur. Ook de rol van departementen in de departementale route is in principe duidelijk voor de betrokken partijen. Hoewel de invulling van deze departementale route per departement verschilt en het ook binnen departementen nog kan verschillen in welke mate projectvoorstellen ondersteund worden, zijn de procedures voor het indienen van een project via de departementale route duidelijk. Wel is het zo dat departementen ook in het NGF voor zowel proces als inhoud verantwoordelijk zijn, terwijl dit juist wel een van de kritiekpunten was vanuit de

evaluatie van het FES. Wat betreft het FES-leerpunt om een dubbele beoordeling door een expertcommissie en het CPB te voorkomen, heeft het NGF zelf ook geleerd. In de eerste ronde deed het CPB een aparte beoordeling en leverde een separate rapportage. Hoewel dit niet in lijn lijkt te zijn met het kritiekpunt uit de FES, zijn de adviezen wel nadrukkelijk meegegeven aan de adviescommissie die vervolgens wel zelf het eindoordeel over projecten velde. In de tweede en derde ronde is de rol van het CPB puur adviserend aan, en complementair op de adviescommissie geworden.

8.5 Aanbevelingen

In lijn met de conclusies merken we op dat de inrichting van het NGF in grote lijnen goed is georganiseerd. De inrichting heeft zich ook in positieve zin ontwikkeld en is ook nog in ontwikkeling, bijvoorbeeld op het gebied van beheer, monitoring en evaluatie. Tegelijkertijd zijn er zaken die verbeterd kunnen worden, wij hebben daartoe de volgende aanbevelingen:

Voorstelontwikkeling en beoordeling

- We constateren dat in de fase van voorstelontwikkeling sprake is van een ongelijk speelveld tussen departementen en dat voor veldpartijen de toegang tot de departementale route niet altijd geheel duidelijk is, waardoor ook voor hen sprake is van een ongelijk speelveld. Hier kan meer eenduidigheid in worden aangebracht (tussen de departementen). De beoogde inrichting van het NGF stelt dat de fondsbeheerders toezicht moeten houden op de rolinvulling van de vakdepartementen. Het is daarmee logisch dat de fondsbeheerders in de fase van voorstelontwikkeling meer faciliterend en informerend optreden in het opzetten van een selectie- en opwerkproces bij de departementen, bijvoorbeeld door partijen bij elkaar te brengen en ervaringen te delen.
- Kijk goed naar het ongelijke speelveld voor aanvragen via de departementale route en subsidieroute. Op dit moment levert de subsidieroute veel afwijzingen op. Dit duidt erop dat het lastig is om tot kwalitatief passende voorstellen te komen, terwijl partijen wel de nodige inspanningen moeten plegen, mensen moeten vrijmaken en kosten moeten maken. Ook de reputatie van de initiatiefnemers (bedrijven én personen) van aanvragen is in het geding. Enkele problemen die spelen in de subsidieroute zijn inherent aan de tendersystematiek. Ten behoeve van de vierde ronde van het NGF is de tenderopzet – mede om die reden – vervangen door de *first come, first serve* methodiek. Deze wijziging houdt mogelijk het aantal en de kwaliteit van voorstellen op peil.
- De tijd tussen de eerste drie NGF-rondes is krap geweest. Verschillende organisaties geven aan dat zij moeite hebben om voldoende kwalitatief sterke

projecten in te dienen. Daarnaast bestaan er zorgen over het absorptievermogen in met name de pijler Kennisontwikkeling. Om die reden zou het uitgangspunt van 4 miljard euro per ronde overwogen moeten worden en zou er in ieder geval meer tijd tussen de rondes moeten komen, opdat consortia en departementen voldoende tijd hebben om kwalitatief sterke voorstellen te ontwikkelen. Op dit moment lijkt het tempo van het NGF te hoog voor een deel van de consortia om voldoende goede voorstellen te ontwikkelen.

Uitvoering, beheer, monitoring en evaluatie

- We constateren dat het NGF nog niet voldoende is ingericht op het sturen en toezicht houden in de fase van uitvoering en beheer. Onduidelijk is ook nog wie daarin welke rol zou moeten nemen. Op dit aspect een tweetal aanbevelingen:
 - Om meer duidelijkheid te krijgen over het proces tussen toekenning en start uitvoering van projecten (en mogelijk ook de tijdsperiode waarin dit geschiedt in te korten) moet de communicatie en het verwachtingsmanagement over dit proces beter. Dat kan door een – op basis van eerdere ervaringen samengesteld - overzicht van (voorbeeld)instrumenten op te stellen. Instrumenten die ingezet kunnen worden om middelen van het departement aan uitvoerende veldpartijen over te hevelen. Bijvoorbeeld in de vorm van een ‘toolbox’ of menukaart, met daarin een toelichting op de te doorlopen procedures per instrument (met ook specifiek aandacht voor staatssteunprocedures), ervaringen daarmee en de doorlooptijden die dit normaliter vraagt. Dit zorgt bovendien voor harmonisatie en een gelijk spelveld tussen de departementen.
 - Op dit moment zijn op portfolioniveau nog geen definitieve afspraken over het beheer en de monitoring van het NGF, recent is wel een evaluatieplan opgesteld en toegestuurd aan de Tweede Kamer. Voor uitvoerende partijen is duidelijk welke administratie zij bij moeten houden om de monitoring te voeden, maar onduidelijkheid is nog wel in de precieze rolinvulling en mandaten om projecten bij te kunnen sturen. Dat is nog niet vastgelegd. Ook de precieze rolinvulling van de adviescommissie en overige betrokken partijen (toezicht) in de fase van beheer, monitoring en evaluatie op fondsniveau is nog niet voor iedereen duidelijk. Heldere communicatie over deze aspecten naar buiten toe is nodig.

Bijlage 1. Gebruikte bronnen

Literatuuroverzicht

- Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2022): Jaarverslag 2021.
- Algemene Rekenkamer (2020) Overleg op grond van art. 7.40 CW 2016 inzake de voorgenomen wijziging CW t.b.v. het creëren van een wettelijke grondslag voor het Nationaal Groeifonds. 31 augustus 2020.
- Algemene Rekenkamer (2021) Advies Instellingswet Nationaal Groeifonds. 11 mei 2021.
- Coalitieakkoord, 2021: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst.
- Ministerie EZK, 2019: *Groeistrategie voor Nederland op de Lange Termijn*. Te downloaden via: [Kamerbrief over groeistrategie voor Nederland op de lange termijn | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)
- Ministerie EZK (Directie AEP), 2019: *Sovereign Wealth Fund en versterken investeringen in onderzoek en innovatie*. En de achterliggende notitie 'Versterken investeringen in economische ontwikkeling en innovatie'.
- Raad van State (2021): Advies Instellingswet Nationaal Groeifonds.
- TO2-federatie (april 2022): 'De impact van het Nationaal Groeifonds op de TO2'

Gevoerde gesprekken

Met de volgende organisaties is gesproken:

- Ministerie EZK – Directie AEP (Fondsbeheer)
- Ministerie EZK – Directie WJZ (Fondsbeheer)
- Ministerie EZK – Directie FEZ (Fondsbeheer)
- Ministerie EZK – Ministerie Financiën (Fondsbeheer)
- Ministerie EZK - Directie NGF
- RVO
- Ministerie EZK – Directie I&K (Pijlercoördinator OO&I)
- Ministerie OCW – Directie Kennis (Pijlercoördinatoren Kennisontwikkeling)
- Leden van de Adviescommissie NGF
- Ministerie IenW
- Ministerie SZW
- Ministerie LNV
- Ministerie VWS
- Ministerie BZK
- CPB
- TNO
- VNO-NCW / MKB-Nederland

DECISIO

- PO-Raad
- VO-Raad
- NWO
- Invest-NL
- ROM-Nederland
- InnovationQuarter
- OostNL
- ROM Region Utrecht
- 5 voorstelindieners

Organisaties die zitting hadden in begeleidingscommissie

- Ministerie EZK, directie AEP - Fondsbeheer NGF
- Ministerie van Financiën, directie IRF - Fondsbeheer NGF
- Ministerie EZK, directie I&K
- Directie NGF
- Ministerie van OCW, directie Kennis
- VNO-NCW
- CBS (aanwezig geweest bij de laatste 3 bijeenkomsten van de begeleidingscommissie)
- RVO
- Rathenau Instituut
- ABD Topconsult (fungeerde als onafhankelijk voorzitter van de begeleidingscommissie)

Bijlage 2. Onderzoeksvragen tussentijdse evaluatie NGF

In deze bijlage staan de onderzoeksvragen die als leidraad voor de tussentijdse evaluatie NGF hebben gefungeerd.

Voorstelontwikkeling

- Is het NGF voldoende bekend bij de doelgroepen? Is de betrokkenheid van de regio's voldoende geborgd?
- Zijn het indieningsproces en de eisen voldoende helder en duidelijk voor (potentiële) indieners en betrokken veldpartijen?
- Welke rol vervult [Directie NGF/ departementen/ uitvoeringsorganisaties] in het bij elkaar brengen van relevante partijen voor voorstelontwikkeling?
- Hoe worden de uitvraag van informatie (het indieningsformulier) bij voorstellen en de feedback op conceptvoorstellen (o.a. quickscan) ervaren door zowel de indieners als beoordelaars?
- Hoe wordt het indieningsproces en de samenwerking daarin tussen verschillende partijen ervaren?
- Op welke manier bepalen de departementen welke voorstellen worden ontwikkeld? Welke rol speelt de fondsbeheerder erin om te zorgen ook departementen een proces opzetten om de juiste projecten te selecteren?
- Is het indieningsproces zo ingericht dat het voor het mkb toegankelijk is om deel te nemen aan het NGF?
- Wat worden als obstakels en best practices ervaren bij vakdepartementen in het ontwikkelen van voorstellen?
- Leiden verschillen in opzet en uitwerking van voorstelontwikkeling tussen vakdepartementen tot verschillen in uitkomsten wat betreft ingediende en gehonoreerde voorstellen?
- Werd tijdig en adequaat gecommuniceerd wanneer regels wijzigden?
- Is de gelijke toegankelijkheid voor potentiële indieners voldoende gewaarborgd?
- In hoeverre zijn veldpartijen betrokken bij voorstellen in de departementale route?
- Hoe hoog zijn de kosten voor het uitwerken van een voorstel, en hoestaan deze in verhouding met de kwaliteit van de voorstellen? Hoe percipiëren indieners deze kosten?

Beoordeling

- Hoe wordt rol en advisering door Adviescommissie NGF ervaren? Welke aanpassingen zijn in het beoordelingsproces mogelijk om de selectie van voorstellen te verbeteren?
- Hoe wordt de communicatie vanuit de Adviescommissie NGF en de stafdirectie ervaren (o.a. motivering van adviezen)?
- Zijn de doelstelling en criteria zodanig geoperationaliseerd dat dit leidt tot een doelmatige, doeltreffende en consistente beoordeling?
- Hoe wordt werken met 3 modaliteiten (toekenning, voorwaardelijke toekenning en reservering) in praktijk ervaren?

Uitvoering

- Hoe wordt het proces vanaf het kabinetsbesluit tot aan start van (een deel van) de uitvoering van het NGF-project ervaren?
- Wat zijn ervaren knelpunten en best practices in dit proces, en zijn daar verbeteringen mogelijk, bijvoorbeeld om het efficiënter en sneller te laten verlopen?
- In hoeverre is het bestaande instrumentarium van departementen bruikbaar voor uitvoering van NGF-projecten in departementale route?
- Hoe worden (de uitvoering van) de bestuurlijke afspraken, de projectoverstijgende en de projectspecifieke afspraken ervaren?
- Zijn er verbetermogelijkheden om noodzakelijk ingrijpen voor bijsturing of annulering van projecten te faciliteren?
- Hoe wordt zorggedragen dat projecten hun bijdrage aan de economische en maatschappelijke doelstellingen realiseren?

Overig

- In hoeverre is de verantwoordelijkheids- en rolverdeling tussen de verschillende onderdelen binnen de organisatie van het NGF (o.a. Directie NGF, fondsbeheer, Adviescommissie NGF, RVO en vakdepartementen) voldoende duidelijk, transparant en gescheiden? En hoe wordt dit door stakeholders ervaren?
- In hoeverre is de organisatie (van Directie Nationaal Groeifonds, fondsbeheer, Adviescommissie NGF, RVO en vakdepartementen) ingericht op het continu leren van lessen en door ontwikkelen van de governance?
- In hoeverre benutten beleidsmakers inzicht in de voortgang, effectiviteit en efficiëntie voor beleidsverbetering, zowel op korte als op lange termijn?
- In hoeverre zijn de ervaringen met het indienen van voorstellen in ronde 1, 2 en 3 verschillend?
- Is de aanpak met investeringsrondes effectief en efficiënt?
- In hoeverre zijn de geleerde lessen van het Fonds Economische Structuurversterking tot uitvoering gebracht? (voldoende focus, duidelijkheid

DECISIO

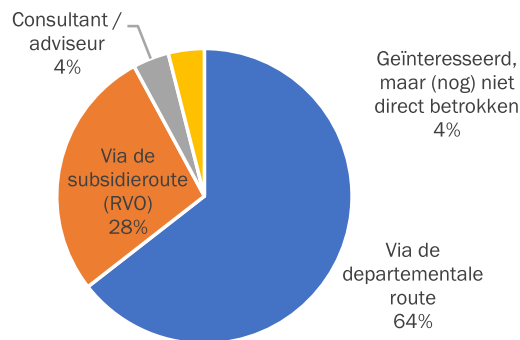
departementale rol, voorspelbaar budget en duidelijkheid financiën project na afloop impuls uit fonds)

- Met inachtneming van het Algemene Rekenkamer verantwoordingsonderzoek, zijn er verbetermogelijkheden wat betreft de verantwoording?

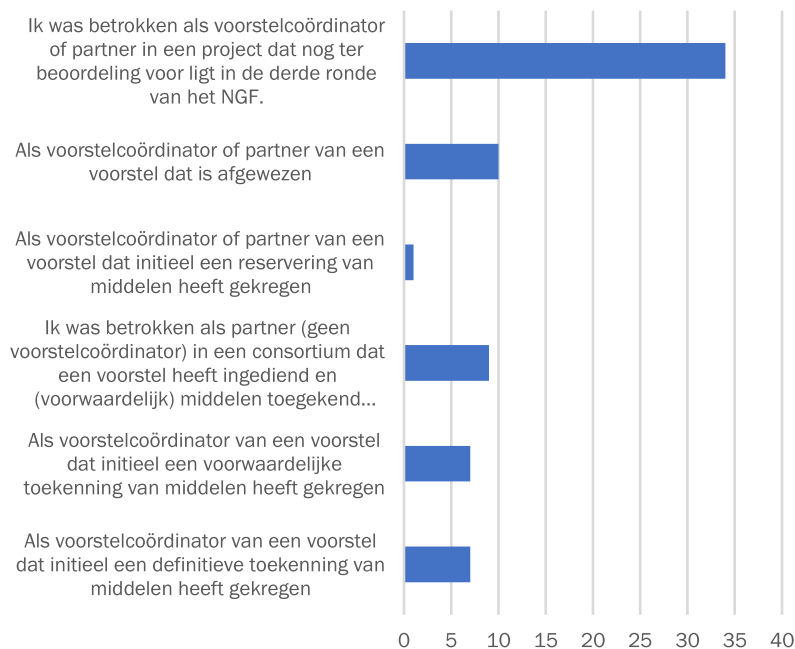
Bijlage 3. Resultaten enquête

Introductie

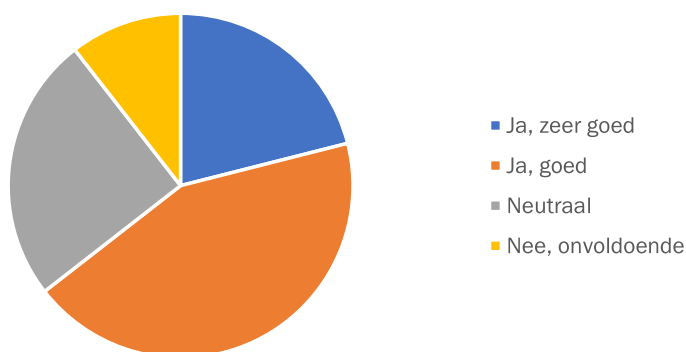
Figuur 0.1 Was u betrokken bij een departementaal voorstel, heeft u rechtstreeks (via RVO) een subsidieaanvraag voor het NGF ingediend of bent u op een andere manier betrokken (geweest) bij het NGF? (N=76)



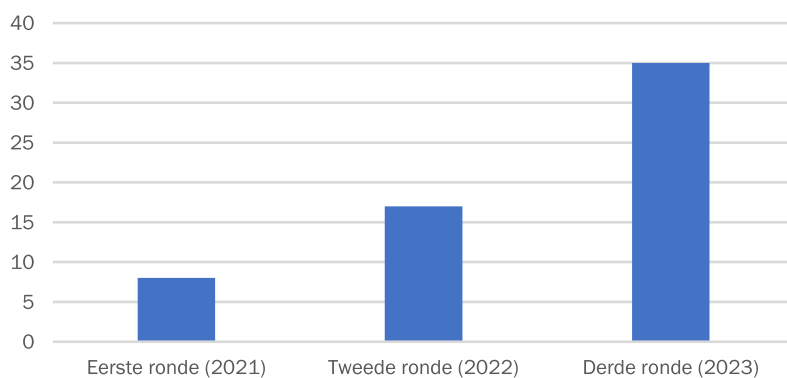
Figuur 0.2 In welke rol en bij wat voor type projectvoorstel bent u betrokken (geweest)?



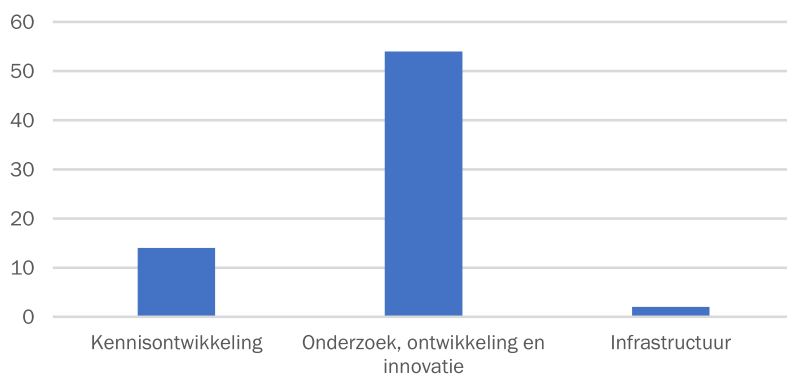
Figuur 0.3 Heeft u het idee dat het Nationaal Groeifonds voldoende bekend is bij bedrijven / organisaties die opereren in uw sector? (N=76)



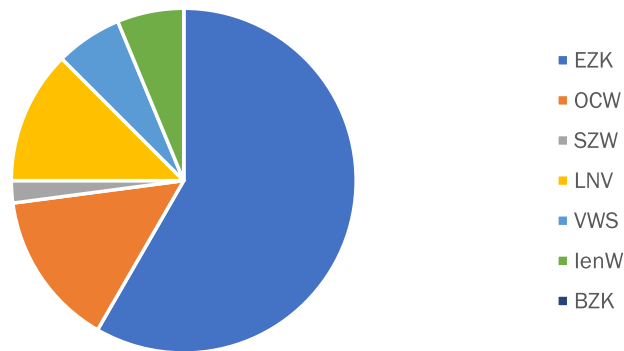
Figuur 0.4 In welke ronde was u bij een voorstel betrokken?



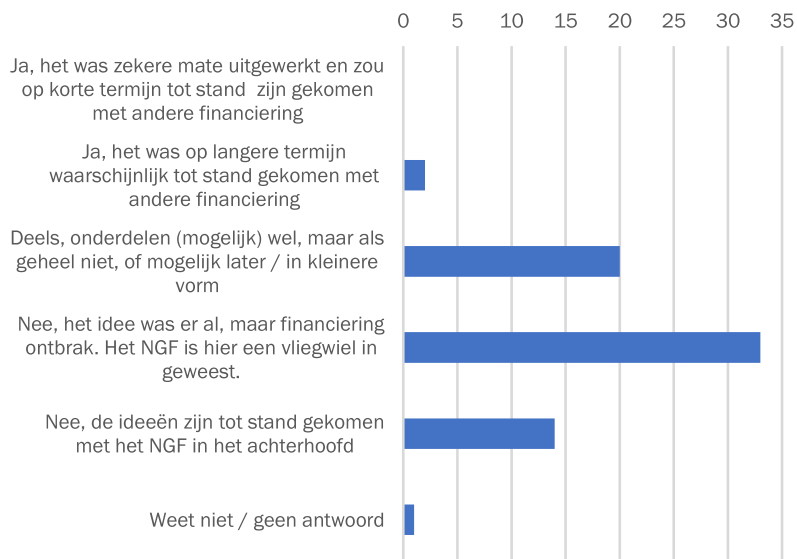
Figuur 0.5 Op welke pijler had het voorstel betrekking?



Figuur 0.6 Wat was het departement, dat het voorstel indiende, waarbij u betrokken was? (N=48)

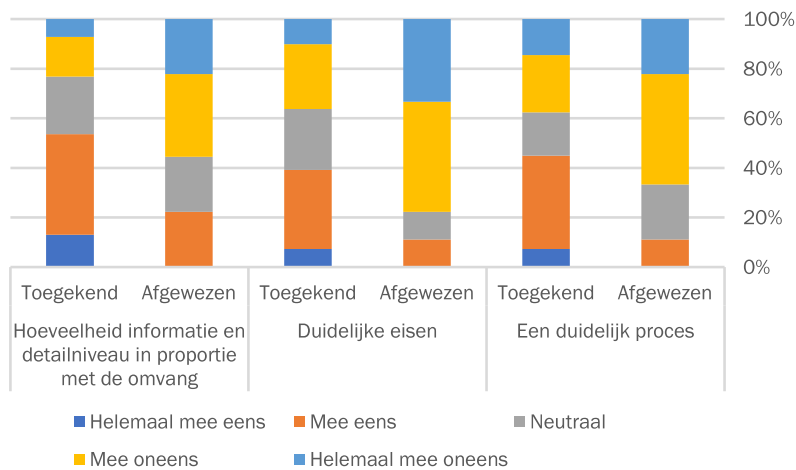


Figuur 0.7 Zou het project ook tot stand zijn gekomen als het NGF er niet zou zijn geweest?

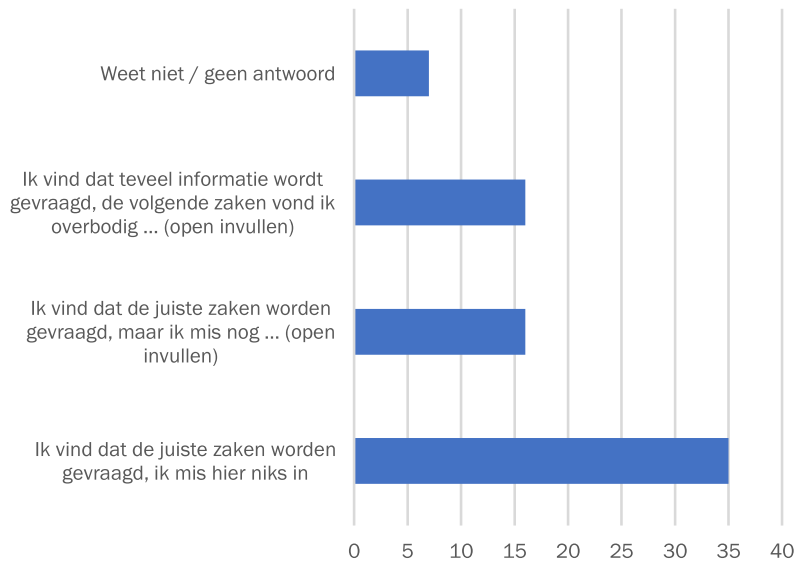


Voorstelontwikkeling

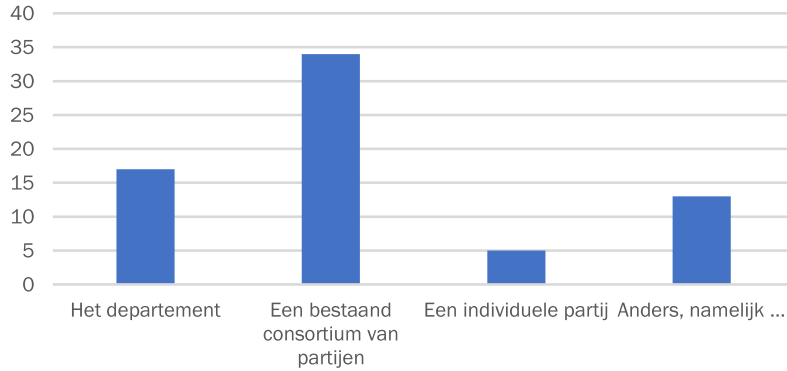
Figuur 0.8 De volgende stellingen gaan over het proces om tot voorstellen te komen en om die in te dienen bij het groeifonds. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de stellingen? (N=69)



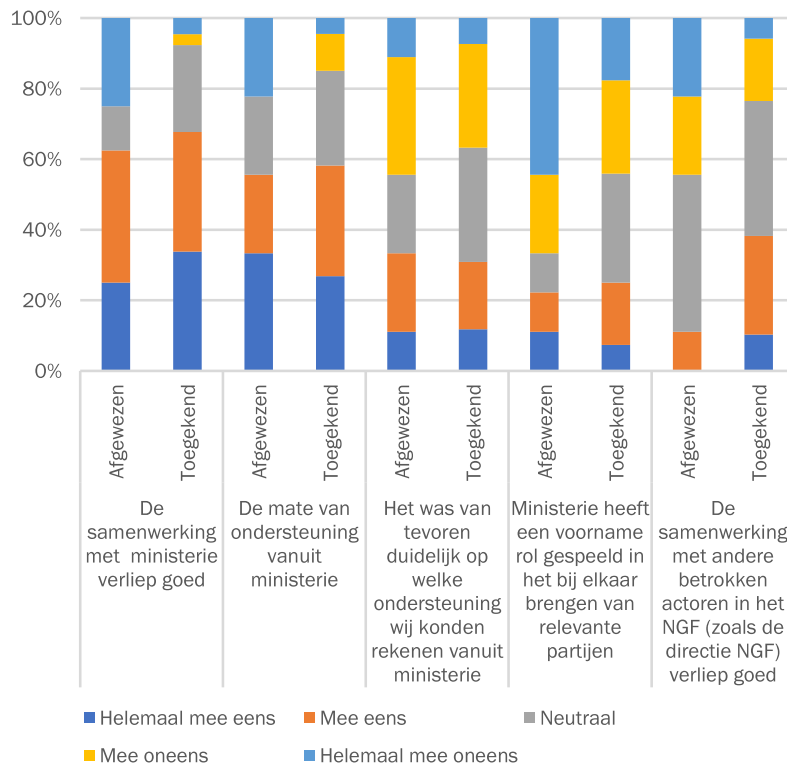
Figuur 0.9 Vond u dat de juiste zaken gevraagd worden of mist u hierin zaken? (meerdere antwoorden mogelijk)



Figuur 0.10 Wie was de initiator van het project?



Figuur 0.11 Nu volgen een aantal stellingen over de rol en samenwerking met de departementen en andere organisaties in het proces tot indiening van een voorstel (N=65):



Figuur 0.12 Heeft u bij het opstellen van het voorstel feedback ontvangen vanuit bijvoorbeeld de fondsbeheerders, RVO, indienende departementen? En zo ja, hoe heeft u die feedback ervaren?

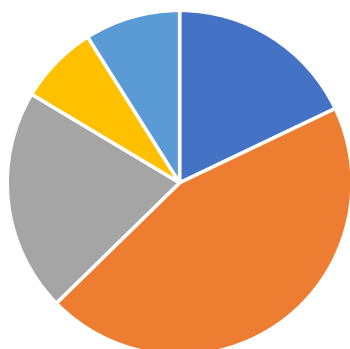


Figuur 0.13 Heeft u bij het opstellen van het voorstel gebruik gemaakt van de quickscan van RVO? En zo ja, hoe heeft u de feedback die hieruit naar voren kwam ervaren?



Figuur 0.14 Hoe beoordeelt u de tijd en kosten die zijn gestoken in het voorstel, in relatie tot de (financiële) omvang van het project? (N=67)

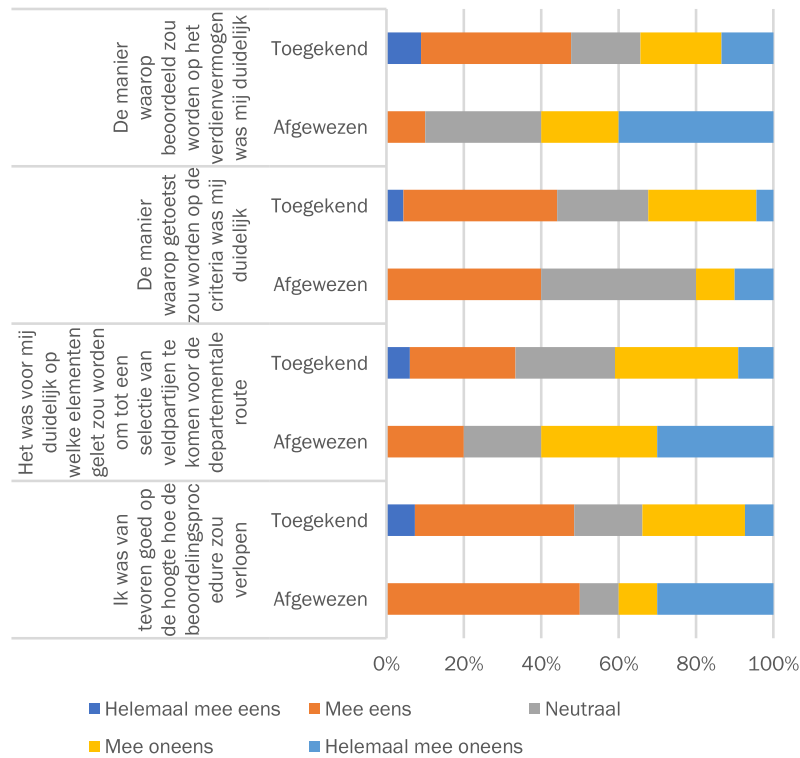
DECISIO



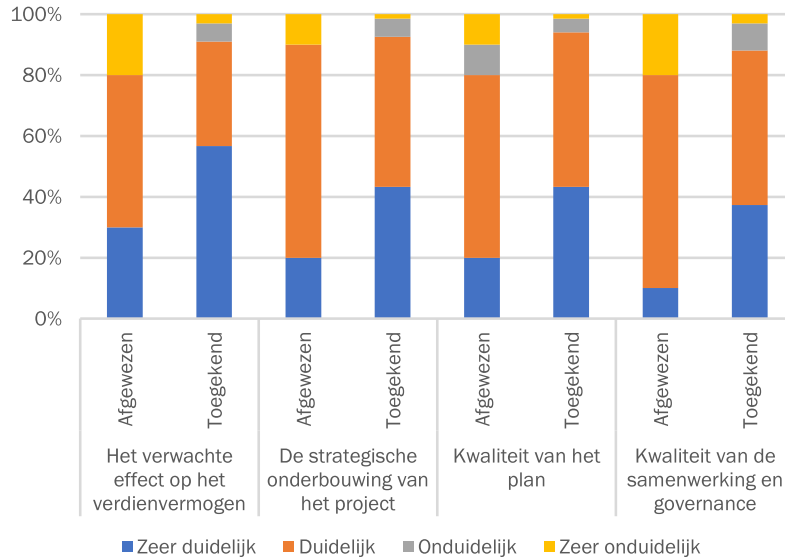
- Deze is goed in proportie
- Deze is in proportie
- Neutraal
- Deze is buiten proportie
- Deze is zeer buiten proportie

Beoordeling

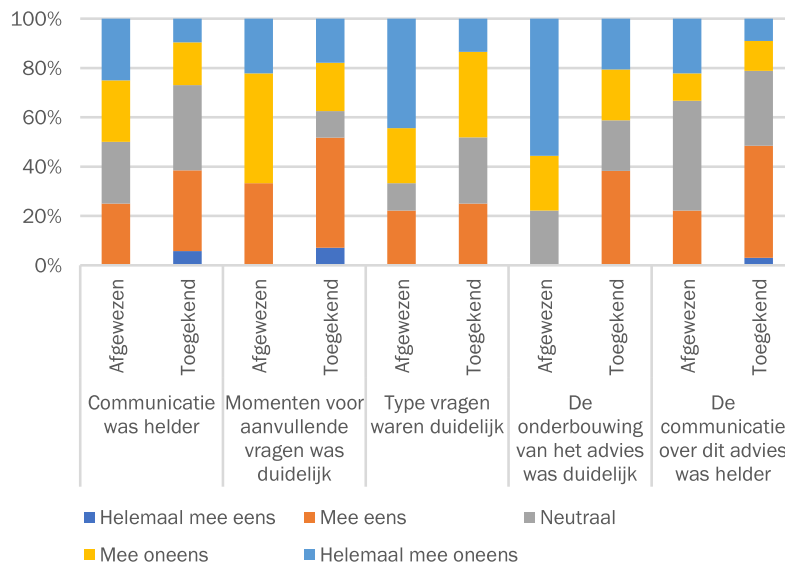
Figuur 0.15 De volgende stellingen gaan over het proces en de stappen om tot een beoordeling van projecten te komen (het gaat dus nog niet over de beoordeling zelf). Kun u aangeven in hoeverre u het eens bent met deze stellingen? (N toegekend=67, N afgewezen=10)



Figuur 0.16 Wij zijn benieuwd in hoeverre het voor u duidelijk was dat zou worden getoetst op de volgende elementen, opdat u daar in uw projectvoorstel goed op kon inspelen (N toegekend=67, N afgewezen=10):

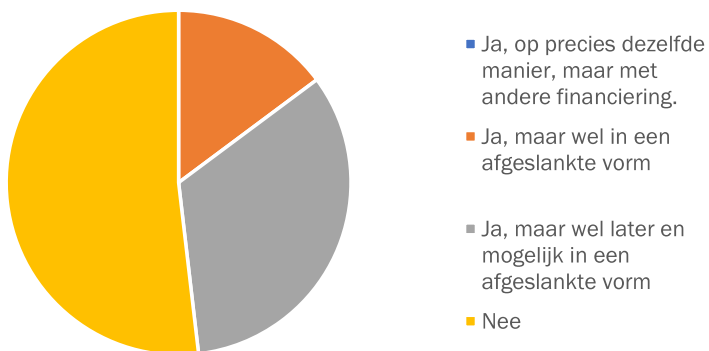


Figuur 0.17 Nu volgen enkele stellingen over de communicatie en de adviezen van de Adviescommissie, kunt u aangeven in welke mate u het eens bent met deze stellingen (N toegekend=67, N afgewezen=10):



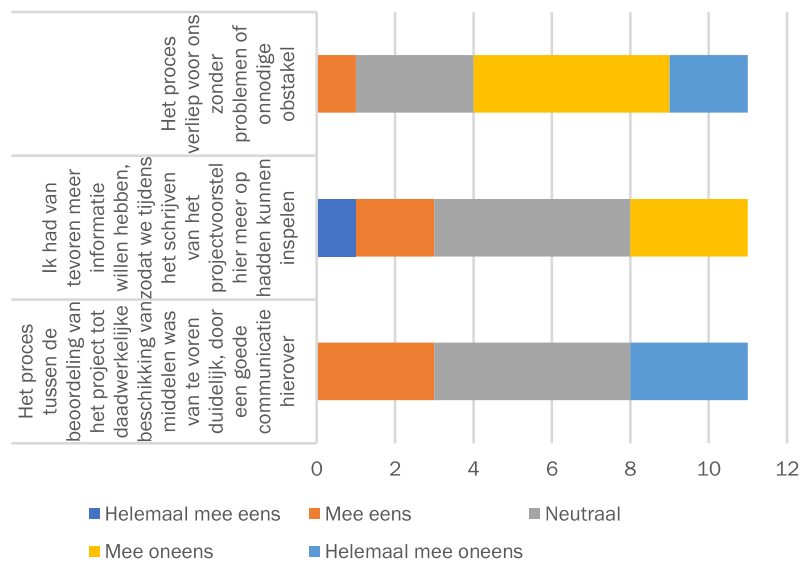
DECISIO

Figuur 0.18 Zou het project ook zijn doorgedaan als het projectvoorstel door het NGF zou zijn afgewezen? En waarom wel of niet? (N=54)

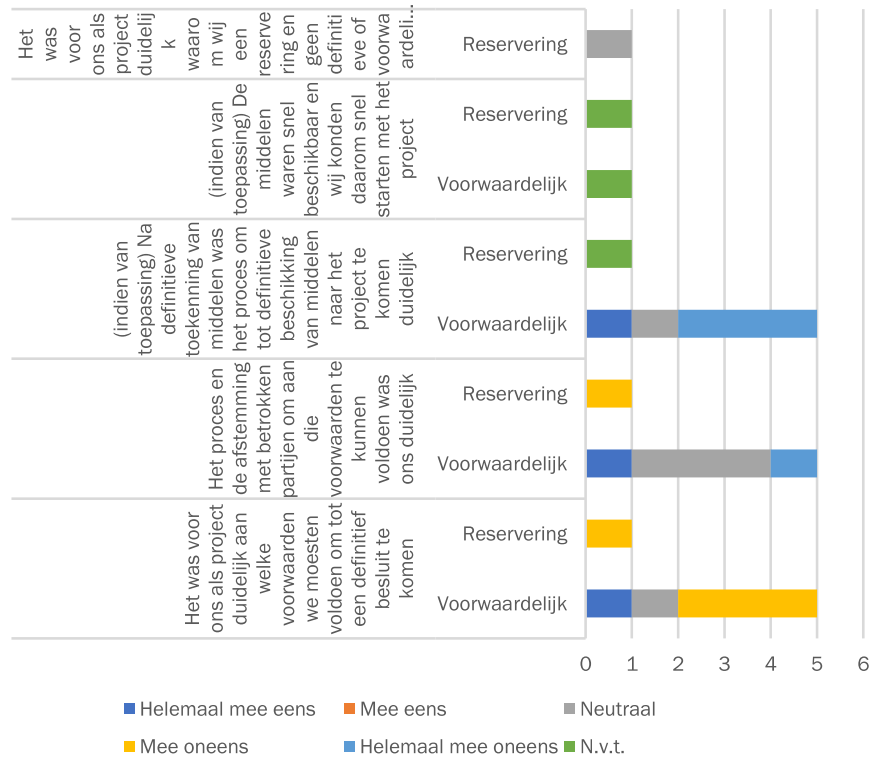


Uitvoering

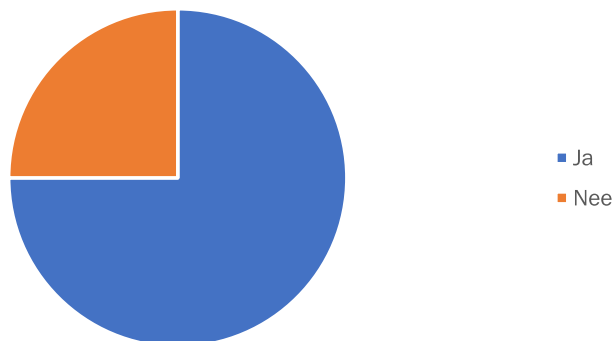
Figuur 0.19 Uw project heeft middelen toegekend gekregen vanuit het NGF, wij zijn benieuwd hoe u het proces na beoordeling tot (indien van toepassing) start van het project ervaren heeft. Kunt u daarover de volgende stellingen beantwoorden:



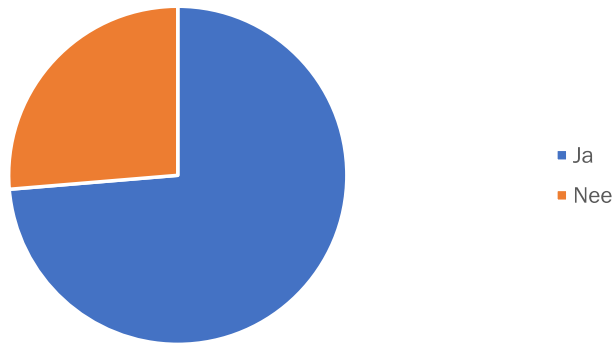
Figuur 0.20 Uw project is positief beoordeeld (voorwaardelijke toekenning of reservering), wij zijn benieuwd hoe u het proces na beoordeling tot (indien van toepassing) start van het project ervaren heeft. Kunt u daarover de volgende stellingen beantwoorden:



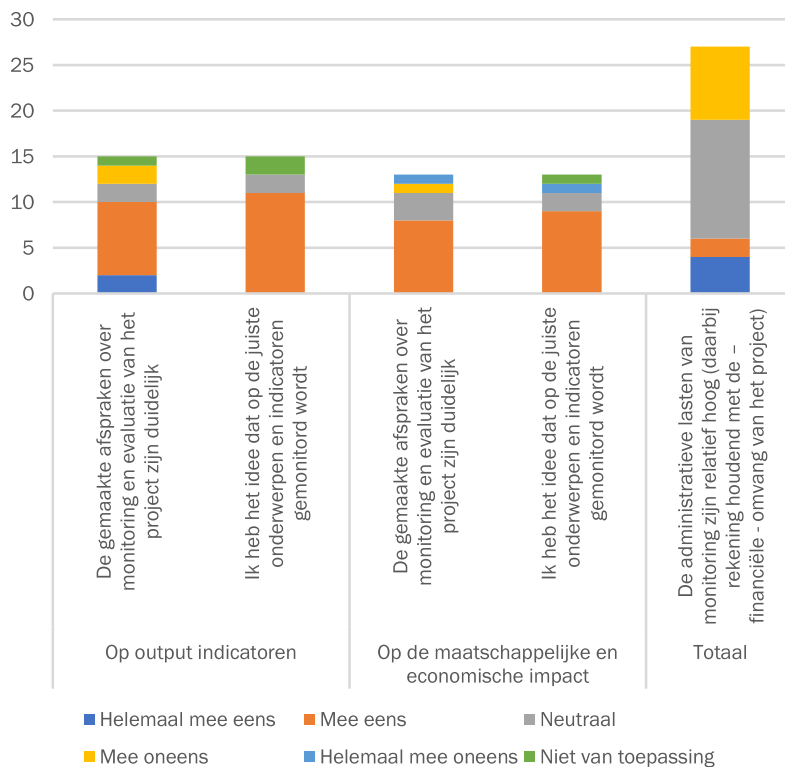
Figuur 0.21 Zijn op dit moment afspraken gemaakt over de monitoring en evaluatie van het project? (op output indicatoren) (N=20)



Figuur 0.22 Zijn op dit moment afspraken gemaakt over de monitoring en evaluatie van het project? (op de maatschappelijke en economische impact) (N=19)



Figuur 0.23 Een aantal stellingen over de gemaakte afspraken over monitoring en evaluatie van het project en in hoeverre de lasten passen bij de omvang van het project



Bijlage 4. Vragenlijst enquête tussenevaluatie NGF

Achtergrond

Op 1 januari 2021 is het Nationaal Groeifonds (NGF) opgericht. Met het NGF wordt in de periode 2021-2025 voor 20 miljard euro geïnvesteerd in het duurzaam verdienvermogen van Nederland. Het is daarmee het grootste investeringsfonds van de Nederlandse overheid.

Bij de oprichting van het fonds is afgesproken om na twee jaar een tussentijdse evaluatie uit te voeren. Het ministerie van EZK heeft aan Decisio opdracht gegeven om deze tussentijdse evaluatie uit te voeren. Decisio werkt in de evaluatie samen met KplusV en TwynstraGudde.

Centrale vraag

De centrale onderzoeksvraag van de evaluatie is of het NGF rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is ingericht en functioneert, opdat de middelen rechtmatig, doeltreffend en doelmatig worden besteed.

Het gaat dus niet om de vraag of de financiële inzet en de ondersteunde projecten doeltreffend en doelmatig zijn, daarvoor is het nog te vroeg. Het is nu wel een geschikt moment om te kijken of de aanpak en aansturing (governance) dat zijn.

Het trekken van lessen voor de uitvoeringspraktijk staat centraal, zowel voor het selectieproces van projecten in de volgende ronde als voor het fondsbeheer voor de reeds toegekende projecten.

Enquête

Onderdeel van de evaluatie is een enquête onder geïnteresseerden en indieners van (zowel afgewezen als (voorwaardelijke) toegekende) voorstellen over hun ervaringen met het Nationaal Groeifonds. Het invullen van de enquête duurt ongeveer 10 tot 20 minuten, de antwoorden op de vragen worden anoniem verwerkt. Wij hopen dat u via deze enquête uw ervaringen wilt delen.

Alvast dank voor uw bijdrage!

Introductie (om routing te bepalen):

1. Was u betrokken bij een departementaal voorstel, heeft u rechtstreeks (via RVO) een subsidieaanvraag voor het NGF ingediend of bent u op een andere manier betrokken (geweest) bij het NGF?
 - A. Via de departementale route
 - B. Via de subsidieroute (RVO)
 - C. Ik heb (vooralsnog) geen voorstel ingediend, maar was wel geïnteresseerd in de mogelijkheden, samenwerkingspartners en/of voorwaarden om dit te doen.
 - D. Ik was als consultant/adviseur betrokken bij een of meerdere groeifondsvoorstel(len) of geïnteresseerd om daarbij betrokken te raken.

2. In welke rol en bij wat voor type projectvoorstel bent u betrokken (geweest)? (vraag alleen tonen als 1 = A of B)

Op deze vraag zijn mogelijk meerdere antwoorden van toepassing (zo kan een project zowel een deels voorwaardelijke als deels gereserveerde toekenning van middelen hebben gekregen, of kan een project initieel een voorwaardelijke toekenning hebben gekregen en daarna een definitieve toekenning. Graag aanvinken wat volgens u de meest relevante categorie is, bijvoorbeeld omdat voor het grootste deel van het projectbudget één van de opties van toepassing is.

 - A. Als voorstelcoördinator van een voorstel dat initieel een definitieve toekenning van middelen heeft gekregen
 - B. Als voorstelcoördinator van een voorstel dat initieel een voorwaardelijke toekenning van middelen heeft gekregen
 - C. Ik was betrokken als partner (geen voorstelcoördinator) in een consortium dat een voorstel heeft ingediend en (voorwaardelijk) middelen toegekend heeft gekregen.
 - D. Als voorstelcoördinator van een voorstel dat initieel een reservering van middelen heeft gekregen
 - E. Als voorstelcoördinator van een voorstel dat is afgewezen
 - F. Ik was betrokken als voorstelcoördinator of partner in een project dat nog ter beoordeling voor ligt in de derde ronde van het NGF.

3. Bij welke organisatie bent u werkzaam?

4. Heeft u het idee dat het Nationaal Groeifonds voldoende bekend is bij bedrijven / organisaties die opereren in uw sector?
 - A. Ja, zeer goed
 - B. Ja, goed
 - C. Neutraal

- D. *Nee, onvoldoende*
Kunt u uw antwoord toelichten?

Betrokkenen bij toegewezen projecten

(Alleen weergeven als 2 is A, B, C of D)

Algemene vragen over het project

5. In welke ronde was u bij een voorstel betrokken?
- A. Eerste ronde (2021)
 - B. Tweede ronde (2022)
 - C. Derde ronde (2023)
6. Op welke pijler had het voorstel betrekking?
- A. Kennisontwikkeling
 - B. Onderzoek, ontwikkeling en innovatie
 - C. Infrastructuur *(alleen weergeven als 5 = A)*
7. Wat was het departement, dat het voorstel indiende, waarbij u betrokken was?
- (niet weergeven als 6 = B)*
- A. EZK
 - B. OCW
 - C. SZW
 - D. LNV
 - E. VWS
 - F. IenW
 - G. BZK
 - H. Anders namelijk, ...
8. Zou het project ook tot stand zijn gekomen als het NGF er niet zou zijn geweest?
- A. Ja, het was een project dat al in zekere mate was uitgewerkt en op korte termijn tot stand zou zijn gekomen met andere vormen van financiering
 - B. Ja, het was een project dat op langere termijn waarschijnlijk ook tot stand zou zijn gekomen met behulp van andere financieringsbronnen
 - C. Deels, onderdelen van het project (mogelijk) wel, maar het project als geheel niet, of mogelijk later / in kleinere vorm
 - D. Nee, het idee voor het project was er al, maar financieringsmogelijkheden ontbraken. Het NGF is hier een vliegwiel in geweest.
 - E. Nee, de ideeën voor het project zijn tot stand gekomen met de financieringsmogelijkheden vanuit het NGF in het achterhoofd

F. Weet niet / geen antwoord

Kunt u uw antwoord nader toelichten?

Voorstelontwikkeling en indieningsproces

De volgende stellingen gaan over het proces om tot voorstellen te komen en om die in te dienen bij het groeifonds. U bent betrokken geweest bij een departementaal voorstel. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de stellingen?

9. Het proces om een projectvoorstel voor het NGF in te dienen was voor mij duidelijk toen de eerste ideeën voor het voorstel ontwikkeld waren

10. De eisen waaraan projecten moeten voldoen waren duidelijk

11. De hoeveelheid informatie en de mate van detail die gevraagd worden bij indiening van het project zijn in proportie met de omvang van het project

Antwoordcategorieën voor vragen 9 - 11

A. Helemaal mee eens

B. Mee eens

C. Neutraal

D. Mee oneens

E. Helemaal mee oneens

Kunt u uw antwoorden nader toelichten?

12. Vond u dat de juiste zaken gevraagd worden of mist u hierin zaken? (*meerdere antwoorden mogelijk*)

A. Ik vind dat de juiste zaken worden gevraagd, ik mis hier niks in

B. Ik vind dat de juiste zaken worden gevraagd, maar ik mis nog ... (open invullen)

C. Ik vind dat teveel informatie wordt gevraagd, de volgende zaken vond ik overbodig ... (open invullen)

D. Weet niet / geen antwoord

13. Wie was de initiator van het project?

A. Het departement

B. Een bestaand consortium van partijen

C. Een individuele partij

D. Anders, namelijk ...

14. U bent betrokken geweest bij een departementaal voorstel, kunt u toelichten op welke manier u ondersteuning heeft gekregen vanuit het betreffende departement? (*alleen weergeven als 6=A*)

Open vraag...

DECISIO

Nu volgen een aantal stellingen over de rol en samenwerking met de departementen en andere organisaties in het proces tot indiening van een voorstel:

15. De samenwerking met het indienende ministerie verliep goed (*N.b. indien het indienende ministerie hetzelfde ministerie is als waar u werkt, dan gaat het hier om de samenwerking met de betreffende coördinerende afdeling*)
16. De mate van ondersteuning was goed
17. Het was van tevoren duidelijk op welke ondersteuning wij vanuit de departementen konden rekenen
18. Het betrokken ministerie heeft een voorname rol gespeeld in het bij elkaar brengen van relevante partijen om tot een voorstel voor het NGF te komen
19. De samenwerking met andere betrokken actoren in het NGF (zoals de directie NGF) verliep goed

Antwoordcategorieën

- A. Helemaal mee eens
- B. Mee eens
- C. Neutraal
- D. Mee oneens
- E. Helemaal mee oneens

Kunt u uw antwoorden nader toelichten?

20. (*Alleen tonen als vraag 5 = A of B*) Heeft u bij het opstellen van het voorstel feedback ontvangen vanuit bijvoorbeeld de fondsbeheerders, RVO, indienende departementen? En zo ja, hoe heeft u die feedback ervaren?
 - A. Ja, deze feedback was nuttig. Op basis van die feedback hebben wij het voorstel verder uit kunnen werken.
 - B. Ja, deze feedback heeft er alleen niet toe geleid dat we het voorstel heel anders hebben uitgewerkt.
 - C. Ja, maar deze feedback beoordeel ik als negatief.
 - D. Nee

Kunt u uw antwoord nader toelichten en daarbij aangeven van wie u feedback heeft ontvangen?

21. (*Alleen tonen als vraag 5 = C*) Heeft u bij het opstellen van het voorstel gebruik gemaakt van de quickscan van RVO? En zo ja, hoe heeft u de feedback die hieruit naar voren kwam ervaren?
 - A. Ja, deze feedback was nuttig. Op basis van die feedback hebben wij het voorstel verder uit kunnen werken.
 - B. Ja, deze feedback heeft er alleen niet toe geleid dat we het voorstel heel anders hebben uitgewerkt.
 - C. Ja, maar deze feedback beoordeel ik als negatief.

D. Nee

Kunt u uw antwoord nader toelichten?

22. Wij zijn benieuwd naar de tijd, kosten en moeite die is gestoken in het opstellen van het voorstel. Kunt u dit – indicatief – aangeven?

(indien u niet op de hoogte bent van een van de onderdelen, kunt u dat onderdeel leeg laten, indien u enkel een inschatting kunt maken van het totaalbedrag of de totale hoeveelheid, dan kunt u dit in de laatste categorie aangeven)

	Eigen organisatie	Consortiumpartners
Periode in aantal maanden waarin we het voorstel gemaakt hebben		
Aantal mensen dat betrokken is geweest		
Gemiddelde inzet in uren per week (gemiddeld voor alle betrokken personen)		
Out of pocket kosten voor ondersteuning bij het opstellen van het onderzoek (bijvoorbeeld voor de inhuur van subsidieadviseurs, tekstschrijvers, inhoudelijke kennis, onderzoek naar effecten van het project op bbp/maatschappelijke effecten)		
Overige zaken (open antwoordmogelijkheid)		
Totale inzet en totale out of pocket kosten		

23. Hoe beoordeelt u de tijd en kosten die zijn gestoken in het voorstel, in relatie tot de (financiële) omvang van het project?

- A. Deze is goed in proportie
- B. Deze is in proportie
- C. Neutraal
- D. Deze is buiten proportie
- E. Deze is zeer buiten proportie

Kunt u uw antwoord nader toelichten?

24. Heeft u verbeter suggesties voor de procedure in de fase van het indienen van een projectvoorstel voor het NGF?

Open vraag ...

Beoordeling

De volgende stellingen gaan over het proces en de stappen om tot een beoordeling van projecten te komen (het gaat dus nog niet over de beoordeling zelf). Kun u aangeven in hoeverre u het eens bent met deze stellingen?

- 25. Ik was van tevoren goed op de hoogte hoe de beoordelingsprocedure zou verlopen
- 26. Het was voor mij duidelijk op welke elementen gelet zou worden om tot een selectie van veldpartijen te komen voor de departementale route
- 27. De manier waarop getoetst zou worden op de criteria was mij duidelijk
- 28. De manier waarop beoordeeld zou worden op het verdienvermogen was mij duidelijk

Per onderdeel beantwoording met:

- A. Helemaal mee eens
- B. Mee eens
- C. Neutraal
- D. Mee oneens
- E. Helemaal mee oneens

Kunt u uw antwoord nader toelichten?

- 29. Wij zijn benieuwd in hoeverre het voor u duidelijk was dat zou worden getoetst op de volgende elementen, opdat u daar in uw projectvoorstel goed op kon inspelen:
 - A. Het verwachte effect op het verdienvermogen
 - B. De strategische onderbouwing van het project
 - C. Kwaliteit van het plan
 - D. Kwaliteit van de samenwerking en governance

Per onderdeel mogelijkheid tot antwoorden zeer duidelijk – duidelijk – onduidelijk – zeer onduidelijk

Nu volgen enkele stellingen over de communicatie en de adviezen van de Adviescommissie, kunt u aangeven in welke mate u het eens bent met deze stellingen:

- 30. *De communicatie vanuit de adviescommissie NGF en haar secretariaat over de te doorlopen beoordelingsprocedure was voor mij helder*
- 31. *Het was voor mij duidelijk op welke momenten wij na indiening van het projectvoorstel aanvullende vragen konden krijgen*
- 32. *Het was duidelijk wat voor type vragen dit zouden kunnen zijn*
- 33. *De onderbouwing van het advies van de adviescommissie NGF over mijn projectvoorstel was duidelijk*

34. De communicatie over dit advies was helder

Per onderdeel beantwoording met:

- A. Helemaal mee eens
- B. Mee eens
- C. Neutraal
- D. Mee oneens
- E. Helemaal mee oneens
- F. Niet van toepassing, bijvoorbeeld omdat op dit onderdeel geen rechtstreeks contact is geweest met de Adviescommissie

Kunt u uw antwoord nader toelichten?

35. Zou het project ook zijn doorgedaan als het projectvoorstel door het NGF zou zijn afgewezen? En waarom wel of niet?

- A. Ja, op precies dezelfde manier, maar met andere financiering.
- B. Ja, maar wel in een afgeslankte vorm
- C. Ja, maar wel later en mogelijk in een afgeslankte vorm
- D. Nee

Achter ieder antwoord komt de mogelijkheid om een toelichting te geven.

36. Heeft u verbeter suggesties voor de beoordelingsprocedure van projectvoorstellen binnen het NGF?

Open vraag ...

Uitvoering

Uw project heeft middelen toegekend gekregen vanuit het NGF, wij zijn benieuwd hoe u het proces na beoordeling tot (indien van toepassing) start van het project ervaren heeft. Kunt u daarover de volgende stellingen beantwoorden (*alleen tonen als 2=A of C*):

- 37. Het proces tussen de beoordeling van het project tot daadwerkelijke beschikking van middelen was van te voren duidelijk, door een goede communicatie hierover vanuit de betrokken departementen en de adviescommissie
- 38. Ik had van tevoren meer informatie willen hebben, zodat we tijdens het schrijven van het projectvoorstel hier meer op hadden kunnen inspelen
- 39. Het proces verliep voor ons zonder problemen of onnodige obstakels

Per onderdeel beantwoording met:

- A. Helemaal mee eens
- B. Mee eens
- C. Neutraal
- D. Mee oneens
- E. Helemaal mee oneens

Kunt u uw antwoord nader toelichten?

40. Hoe snel waren de middelen beschikbaar (in een periode van maanden) en in hoeverre was dit een vertragende factor of obstakel in het opstarten van het project?

Uw project heeft voorwaardelijk middelen toegekend gekregen vanuit het NGF, wij zijn benieuwd hoe u het proces na beoordeling tot (indien van toepassing) start van het project ervaren heeft. Kunt u daarover de volgende stellingen beantwoorden (*alleen tonen als 2=B*):

41. Het was voor ons als project duidelijk aan welke voorwaarden we moesten voldoen om tot een definitief besluit te komen
42. Het proces en de afstemming met betrokken partijen om aan die voorwaarden te kunnen voldoen was ons duidelijk
43. (*indien van toepassing*) Na definitieve toekenning van middelen was het proces om tot definitieve beschikking van middelen naar het project te komen duidelijk
44. (*indien van toepassing*) De middelen waren snel beschikbaar en wij konden daarom snel starten met het project

Per onderdeel beantwoording met:

- A. Helemaal mee eens
- B. Mee eens
- C. Neutraal
- D. Mee oneens
- E. Helemaal mee oneens
- F. Niet van toepassing

Kunt u uw antwoord nader toelichten?

Uw project heeft een reservering middelen gekregen vanuit het NGF, wij zijn benieuwd hoe u het proces na beoordeling tot. Kunt u daarover de volgende stellingen beantwoorden (*alleen tonen als 2=D*):

45. Het was voor ons als project duidelijk waarom wij een reservering en geen definitieve of voorwaardelijke toekenning van middelen hebben ontvangen
46. Het was voor ons als project duidelijk aan welke voorwaarden we moesten voldoen om tot een definitief besluit te komen.
47. Het proces en de afstemming met betrokken partijen om aan die voorwaarden te kunnen voldoen was ons duidelijk
48. (*indien van toepassing*) Na definitieve toekenning van middelen was het proces om tot definitieve beschikking van middelen naar het project te komen duidelijk
49. (*indien van toepassing*) De middelen waren snel beschikbaar en wij konden daarom snel starten met het project

Per onderdeel beantwoording met:

- A. Helemaal mee eens
- B. Mee eens

- C. Neutraal
- D. Mee oneens
- E. Helemaal mee oneens
- F. Niet van toepassing

Kunt u uw antwoord nader toelichten?

50. Zijn op dit moment afspraken gemaakt over de monitoring en evaluatie van het project?
- A. Op output indicatoren (KPI's) (JA / NEE)
 - B. Op de maatschappelijke en economische impact (JA / NEE)

Nu volgen enkele stellingen over monitoring en evaluatie: *Alleen tonen als 50 = JA*

51. De gemaakte afspraken over monitoring en evaluatie van het project zijn duidelijk:
52. Ik heb het idee dat op de juiste onderwerpen en indicatoren gemonitord wordt
53. De administratieve lasten van monitoring zijn relatief hoog (daarbij rekening houdend met de – financiële - omvang van het project)
- A. Helemaal mee eens
 - B. Mee eens
 - C. Neutraal
 - D. Mee oneens
 - E. Helemaal mee oneens
 - F. Niet van toepassing

Kunt u uw antwoord nader toelichten?

54. Tot slot een brede vraag over de uitvoering van het project, kunt aangeven of u en tegen welke knelpunten u in de uitvoering bent aangelopen?
- A. Ja, namelijk ..
 - B. Nee

Overige vragen

55. Ruimte voor overige opmerkingen en suggesties
56. Wij zouden graag enkele respondenten willen nabellen om bepaalde antwoorden te verifiëren of hierop door te vragen. Indien u daarvoor open staat, kunt dan hieronder uw contactgegevens achterlaten?
- A. Naam
 - B. Organisatie
 - C. Telefoonnummer

Penvoerders van afgewezen projecten

(Alleen weergeven als 1 is E)

Algemene vragen over het project

5. In welke ronde heeft u een voorstel ingediend?
 - a. Eerste ronde (2021)
 - b. Tweede ronde (2022)
 - c. Derde ronde (2023)

6. Op welke pijler had het voorstel betrekking?
 - A. Kennisontwikkeling
 - B. Onderzoek, ontwikkeling en innovatie
 - C. Infrastructuur *(alleen weergeven als 5 = A)*

7. Wat was het departement, dat het voorstel indiende, waarbij u betrokken was?
(niet weergeven als 1 = B)
 - a. EZK
 - b. OCW
 - c. SZW
 - d. LNV
 - e. VWS
 - f. IenW
 - g. BZK
 - h. Anders namelijk, ...

8. Zou het project ook tot stand zijn gekomen als het NGF er niet zou zijn geweest?
 - a. Ja, het was een project dat al in zekere mate was uitgewerkt en op korte termijn tot stand zou zijn gekomen met andere vormen van financiering
 - b. Ja, het was een project dat op langere termijn waarschijnlijk ook tot stand zou zijn gekomen met behulp van andere financieringsbronnen
 - c. Deels, onderdelen van het project (mogelijk) wel, maar het project als geheel niet, of mogelijk later / in kleinere vorm
 - d. Nee, het idee voor het project was er al, maar financieringsmogelijkheden ontbraken. Het NGF is hier een vliegwiel in geweest.
 - e. Nee, de ideeën voor het project zijn tot stand gekomen met de financieringsmogelijkheden vanuit het NGF in het achterhoofd
 - f. Weet niet / geen antwoord

Kunt u uw antwoord nader toelichten?

Voorstelontwikkeling en indieningsproces

De volgende stellingen gaan over het proces om tot voorstellen te komen en om die in te dienen bij het groeifonds. U bent betrokken geweest bij een departementaal voorstel. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de stellingen?

9. Het proces om een projectvoorstel voor het NGF in te dienen was voor mij duidelijk toen de eerste ideeën voor het voorstel ontwikkeld waren
10. De eisen waaraan projecten moeten voldoen waren duidelijk
11. De hoeveelheid informatie en de mate van detail die gevraagd worden bij indiening van het project zijn in proportie met de omvang van het project

Antwoordcategorieën

- a. Helemaal mee eens
- b. Mee eens
- c. Neutraal
- d. Mee oneens
- e. Helemaal mee oneens

Kunt u uw antwoorden nader toelichten?

12. Vond u dat de juiste zaken gevraagd worden of mist u hierin zaken? (*meerdere antwoorden mogelijk*)
 - a. Ik vind dat de juiste zaken worden gevraagd, ik mis hier niks in
 - b. Ik vind dat de juiste zaken worden gevraagd, maar ik mis nog ... (open invullen)
 - c. Ik vind dat teveel informatie wordt gevraagd, de volgende zaken vond ik overbodig ... (open invullen)
 - d. Weet niet / geen antwoord
13. Wie was de initiator van het project?
 - a. Het departement
 - b. Een bestaand consortium van partijen
 - c. Een individuele partij
 - d. Anders, namelijk ...

14. U heeft een project ingediend via de departementale route, kunt u toelichten op welke manier u ondersteuning heeft gekregen vanuit het betreffende departement? (*alleen weergeven als 4=A*)

Open vraag...

Nu volgen een aantal stellingen over de rol en samenwerking met de departementen en andere organisaties in het proces tot indiening van een voorstel:

15. De samenwerking met het indienende ministerie verliep goed (*N.b. indien het indienende ministerie hetzelfde ministerie is als waar u werkt, dan gaat het hier om de samenwerking met de betreffende coördinerende afdeling*)
16. De mate van ondersteuning was goed
17. Het was van tevoren duidelijk op welke ondersteuning wij vanuit de departementen konden rekenen
18. Het betrokken ministerie heeft een voorname rol gespeeld in het bij elkaar brengen van relevante partijen om tot een voorstel voor het NGF te komen
19. De samenwerking met andere betrokken actoren in het NGF (zoals de directie NGF) verliep goed

Antwoordcategorieën

- a. Helemaal mee eens
- b. Mee eens
- c. Neutraal
- d. Mee oneens
- e. Helemaal mee oneens

Kunt u uw antwoorden nader toelichten?

20. (*Alleen tonen als vraag 5 = A of B*) Heeft u bij het opstellen van het voorstel feedback ontvangen vanuit bijvoorbeeld de fondsbeheerders, RVO, indienende departementen? En zo ja, hoe heeft u die feedback ervaren?
 - a. Ja, deze feedback was nuttig. Op basis van die feedback hebben wij het voorstel verder uit kunnen werken.
 - b. Ja, deze feedback heeft er alleen niet toe geleid dat we het voorstel heel anders hebben uitgewerkt.
 - c. Ja, maar deze feedback beoordeel ik als negatief.
 - d. Nee

Kunt u uw antwoord nader toelichten?

21. (*Alleen tonen als vraag 5 = C*) Heeft u bij het opstellen van het voorstel gebruik gemaakt van de quickscan van RVO? En zo ja, hoe heeft u de feedback die hieruit naar voren kwam ervaren?
 - A. Ja, deze feedback was nuttig. Op basis van die feedback hebben wij het voorstel verder uit kunnen werken.
 - B. Ja, deze feedback heeft er alleen niet toe geleid dat we het voorstel heel anders hebben uitgewerkt.
 - C. Ja, maar deze feedback beoordeel ik als negatief.
 - D. Nee

Kunt u uw antwoord nader toelichten?

22. Wij zijn benieuwd naar de tijd, kosten en moeite die is gestoken in het opstellen van het voorstel. Kunt u dit – indicatief – aangeven?

(indien u niet op de hoogte bent van een van de onderdelen, kunt u dat onderdeel leeg laten, indien u enkel een inschatting kunt maken van het totaalbedrag of de totale hoeveelheid, dan kunt u dit in de laatste categorie aangeven)

	Eigen organisatie	Consortiumpartners
Periode in aantal maanden waarin we het voorstel gemaakt hebben		
Aantal mensen dat betrokken is geweest		
Gemiddelde inzet in uren per week (gemiddeld voor alle betrokken personen)		
Out of pocket kosten voor ondersteuning bij het opstellen van het onderzoek (bijvoorbeeld voor de inhuur van subsidieadviseurs, tekstschrijvers, inhoudelijke kennis, onderzoek naar effecten van het project op bbp/maatschappelijke effecten)		
Overige zaken (open antwoordmogelijkheid)		
Totale inzet en totale out of pocket kosten		

23. Hoe beoordeelt u de tijd en kosten die zijn gestoken in het voorstel, in relatie tot de (financiële) omvang van het project?

- A. Deze is goed in proportie
- B. Deze is in proportie
- C. Neutraal
- D. Deze is buiten proportie
- E. Deze is zeer buiten proportie

Kunt u uw antwoord nader toelichten?

24. Heeft u verbeteringsuggesties voor de procedure in de fase van het indienen van een projectvoorstel voor het NGF?

Open vraag ...

Beoordeling

De volgende stellingen gaan over het proces en de stappen om tot een beoordeling van projecten te komen (het gaat dus nog niet over de beoordeling zelf). Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met deze stellingen?

25. Ik was van tevoren goed op de hoogte hoe de beoordelingsprocedure zou verlopen
26. Het was voor mij duidelijk op welke elementen gelet zou worden om tot een selectie van veldpartijen te komen voor de departementale route
27. De manier waarop getoetst zou worden op de criteria was mij duidelijk
28. De manier waarop beoordeeld zou worden op het verdienvermogen was mij duidelijk

Per onderdeel beantwoording met:

- a. Helemaal mee eens
- b. Mee eens
- c. Neutraal
- d. Mee oneens
- e. Helemaal mee oneens

Kunt u uw antwoord nader toelichten?

29. Wij zijn benieuwd in hoeverre het voor u duidelijk was dat zou worden getoetst op de volgende elementen, opdat u daar in uw projectvoorstel goed op kon inspelen:
 - a. Het verwachte effect op het verdienvermogen
 - b. De strategische onderbouwing van het project
 - c. Kwaliteit van het plan
 - d. Kwaliteit van de samenwerking en governance

Per onderdeel mogelijkheid tot antwoorden zeer duidelijk – duidelijk – onduidelijk – zeer onduidelijk

Nu volgen enkele stellingen over de communicatie en de adviezen van de Adviescommissie, kunt u aangeven in welke mate u het eens bent met deze stellingen:

30. De communicatie vanuit de adviescommissie NGF en haar secretariaat over de te doorlopen beoordelingsprocedure was voor mij helder
31. Het was voor mij duidelijk op welke momenten wij na indiening van het projectvoorstel aanvullende vragen konden krijgen
32. Het was duidelijk wat voor type vragen dit zouden kunnen zijn
33. De onderbouwing van het advies van de adviescommissie NGF over mijn projectvoorstel was duidelijk
34. De communicatie over dit advies was helder

Per onderdeel beantwoording met:

- a. Helemaal mee eens
- b. Mee eens
- c. Neutraal
- d. Mee oneens
- e. Helemaal mee oneens
- f. Niet van toepassing, bijvoorbeeld omdat op dit onderdeel geen rechtstreeks contact is geweest met de Adviescommissie

Kunt u uw antwoord nader toelichten?

35. Heeft u verbeteringsuggesties voor de beoordelingsprocedure van projectvoorstellen binnen het NGF?

Open vraag ...

Overige vragen

36. Wat is er met het project gebeurd nu het projectvoorstel door het NGF is afgewezen?

- a. Het project is door middel van financiering vanuit andere bronnen alsnog tot stand gekomen of daarop zijn de voorbereidingen in gang.
- b. Een kleiner deel van het project is alsnog tot uitvoering gekomen of hier zijn verder plannen voor gemaakt
- c. De ideeën voor het project zijn er nog wel en zullen mogelijk later in dezelfde of in een andere vorm worden uitgevoerd
- d. Het project zal in zijn geheel niet worden uitgevoerd
- e. Weet niet / onbekend

Kunt u uw antwoord toelichten?

37. Kunt u aangeven of het opstellen van het voorstel nog bepaalde meerwaarde heeft gehad (bijvoorbeeld doordat nieuwe samenwerkingen zijn opgestart, andere projecten in kleinere vorm zijn geïnitieerd, etc.?)

Open vraag ...

37. Ruimte voor overige opmerkingen en suggesties

38. Wij zouden graag enkele respondenten willen nabellen om bepaalde antwoorden te verifiëren of hierop door te vragen. Indien u daarvoor open staat, kunt dan hieronder uw contactgegevens achterlaten?

- a. Naam
- b. Organisatie
- c. Telefoonnummer

Geïnteresseerden die uiteindelijk niet hebben ingediend

Alleen tonen als 1 = F, G of H

5. Hoe bent u in aanraking gekomen met het Nationaal Groeifonds?
6. Bij welke organisatie bent u werkzaam?
7. Heeft u het idee dat het Nationaal Groeifonds voldoende bekend is bij bedrijven / organisaties die opereren in uw sector?
8. In welke Ronde van het NGF had u interesse:
 - a. *Ronde 1 (2021)*
 - b. *Ronde 2 (2022)*
 - c. *Ronde 3 (2023)*
 - d. *Meerdere rondes*
9. Had u interesse in de departementale of subsidieroute (alleen tonen als 8 = C of D):
 - a. *Departementale route*
 - b. *Subsidieroute*
10. Bij welke pijler lag uw inhoudelijke interesse?
 - D. Kennisontwikkeling
 - E. Onderzoek, ontwikkeling en innovatie
 - F. Infrastructuur (*alleen weergegeven als 5 = A*)
11. Op welk moment in het proces heeft u afgezien van het indienen van een project:
 - a. *Voorafgaand aan het indienen van een mogelijk voorstel*
 - b. *Bij tussentijdse toetsing van het project (quickscan)*
12. Om welke reden of redenen heeft u afgezien van het indienen van een project? (meerdere antwoorden mogelijk)
 - a. Financiële redenen
 - b. Inhoudelijke redenen
 - c. Procesmatige redenen (bijv. samenwerking)
 - d. Administratieve lasten om een voorstel in te dienen
 - e. Criteria en randvoorwaarden vanuit het NGF aangaande de administratieve lasten

DECISIO

- f.* Criteria en randvoorwaarden vanuit het NGF aangaande de inhoudelijke beoordeling van het project
- g.* Het proces tot indiening was onduidelijk
- h.* Overig, namelijk ...

Kunt u uw antwoord nader toelichten?

13. Heeft u verbeter suggesties voor de procedure van het Nationaal Groeifonds?

14. Overige opmerkingen?